

## Le agenzie per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea

di dott. L. GRIECO-Università della Tuscia

SOMMARIO: -1. L'Unione Europea Occidentale, l'Alleanza atlantica e la CED; -2. Gli anni sessanta e settanta; -3. Le novità introdotte con l'Atto Unico Europeo; -4. La PESC di Maastricht, secondo pilastro della U.E; -5. Gli anni Novanta e il Trattato di Amsterdam; -6. Da Colonia a Nizza; -7. La politica estera dopo l'11 settembre 2001; -8. Difesa e sicurezza nella Costituzione europea; -9. Il progetto di un'Agenzia per gli armamenti in seno all'UEO; -10. Dall'IEPG al WEAG; -11. WEAO; -12. OCCAR; -13. LoI-F.A; -14. L'articolo 296 TUE e il Libro verde della difesa; -15. I negoziati; -16. Il GAERC del novembre 2003; -17. I compiti; -18. Strutturazione dell'Agenzia; -19. Le problematiche; -20. L'azione comune 2004/551/PESC; 21. Come lavora l'EDA; 22. Vertici istituzionali; -23. EDA work programma 2005-2006; 24. Il codice di condotta sugli approvvigionamenti della difesa degli Stati membri partecipanti all'EDA; -25. EDA Work programme 2007-2008; -26. Dalla nascita dell'Agenzia Europea per la difesa ad oggi: un bilancio; -27. Conclusioni; -28. Bibliografia; -29. Documenti ufficiali.

1.L'idea che l'Unione si esprima con un'unica voce in merito alle questioni mondiali è vecchia quanto lo stesso processo d'integrazione europea. Tuttavia essa ha realizzato meno progressi nel forgiare una politica estera e di sicurezza comune che non nel creare un mercato ed una moneta unica, questo a causa della forte resistenza da parte dei singoli governi nazionali a rinunciare a parte della propria sovranità, in un ambito così delicato come quello degli affari esteri e della difesa, a favore di un progetto di stabilità internazionale.

La necessità di rispondere, in maniera adeguata e possibilmente unitaria, alle sfide del mutato scenario internazionale, ha indotto l'Europa a dotarsi di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), che è disciplinata dal Titolo V del Trattato dell'Unione Europea. Si è così inaugurata una nuova fase del sistema politico internazionale, caratterizzata dal confronto per determinare, modificare o conservare gli equilibri tra potenze globali. In questo senso, sebbene l'Euro abbia incarnato una conquista economica di sovranità, l'Europa pur avendo tutti i criteri della potenza, non è percepita nel mondo come forza comparabile agli Stati Uniti, perché le manca l'importante elemento della potenza militare. Tale considerazione implica che la capacità di un soggetto di autodeterminarsi nella comunità internazionale come individualità politica, non può passare solamente dalla credibilità internazionale in termini competitivi del proprio aggregato economico-produttivo, ma necessita anche di un altrettanto efficace strumento diplomatico e di difesa. Il processo di integrazione nel campo della politica estera è tuttora agli inizi e il suo progresso si scontra con la difficoltà di armonizzare le politiche estere nazionali, ognuna con la propria tradizione e sfera d'interessi.

Le guerre nella ex Jugoslavia e nel Kosovo hanno evidenziato con urgenza la necessità di disporre anche di adeguati strumenti militari: in questo scenario si è

concretizzato l'elemento di debolezza politica caratterizzante l'UE, costretta, nell'eventualità dell'intervento militare, a ricorrere alle capacità (tanto in termini di pianificazione quanto di equipaggiamenti) offerte dalle strutture militari dell'Alleanza Atlantica, a loro volta messe a disposizione dagli Stati Uniti. Il rapporto di dipendenza militare esistente tra l'UE e gli Stati Uniti, si ripercuote principalmente sulla difficoltà europea ad esprimere una politica indipendente ed autonoma qualora appaiano importanti divergenze strategiche con Washington.

Dall'inizio degli anni '90 - in corrispondenza con un profondo processo di revisione delle politiche di difesa nazionali - le questioni relative all'economia della difesa hanno assunto una valenza politica e istituzionale di enorme rilievo. Questo è risultato particolarmente vero nel contesto europeo dove si sta sviluppando, seppure in maniera non lineare, un processo di integrazione dell'intero settore della difesa in tutte le sue articolazioni.

Il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999 ha deciso di dotare l'Unione di una dimensione militare, tramite l'istituzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), area specifica della PESC relativa alla gestione delle crisi, specialmente dopo la Dichiarazione di Marsiglia del novembre del 2000 che aveva ufficialmente deciso il trasferimento dall'U.E.O. all'Unione delle competenze in materia militare.

Inoltre, grazie alla creazione della funzione dell'Alto Rappresentante per la PESC, la politica di sicurezza comune si è maggiormente imposta all'opinione pubblica: Javier Solana rappresenta in questa funzione la PESC - e di conseguenza la PESD - verso l'esterno. E Solana, in qualità di Alto Rappresentante, è anche a capo dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), l'ente intergovernativo (oggetto di questo studio) che risponde al Consiglio d'Europa, creato per armonizzare le politiche della difesa negli approvvigionamenti di armi e mezzi. L'EDA è, secondo Gianni Dragoni de Il Sole 24

Ore, “il tentativo dell'Europa a 25 (anzi, a 24, perché la Danimarca non ne fa parte) di coordinare l'attività in un settore nel quale le barriere nazionali restano quasi insuperabili”.

L'obiettivo prioritario del presente studio, pertanto, è quello di definire, sulla base dell'analisi di specifiche iniziative, se il sistema di difesa dell'UE si stia effettivamente evolvendo in una dimensione autonoma grazie alla creazione di un organismo, l'EDA, che equilibrando e ottimizzando le 24 spese nazionali per la difesa degli stati membri, dovrebbe garantire l'apertura di un unico grande mercato europeo nel settore e accrescere il ruolo dell'Unione nello scenario difensivo internazionale.

Nel portare avanti il lavoro, ci si è concentrati su una visione storica globale della difesa europea, al fine di fornire un quadro appropriato per comprendere in fondo le necessità per cui l'Agenzia Europea per la Difesa è nata .

A questo scopo sono stati analizzati in profondità gli atti ufficiali: dai Trattati basilari per la storia dell'integrazione europea alla nuova Costituzione, dai Consigli Europei ai provvedimenti adottati dall'EDA, passando per l'Azione Comune che finalmente ha istituito l'Agenzia, dopo anni di esitazioni e negoziati.

2.La fine della seconda guerra mondiale lasciò un'Europa divisa, immiserita dalle vaste distruzioni provocate dal conflitto, e sulla quale pendeva l'ombra di un possibile scontro tra i paesi occidentali e l'Unione Sovietica, che non aveva smobilitato le sue forze armate e manteneva una forte guarnigione in Germania. Ormai la divisione del continente in due blocchi era un dato di fatto: l'Unione Sovietica era egemone nell'Europa orientale mentre l'Europa occidentale cercava di risollevarsi dalle ceneri del conflitto appena concluso avvalendosi dell'aiuto statunitense. La necessità di reagire all'espansionismo sovietico divenne molto forte e i paesi europei capirono che

per fronteggiare qualsiasi minaccia proveniente dall'est era necessario impedire un eventuale riarmo della Germania.

Il 4 marzo 1947, Francia e Gran Bretagna siglarono un patto di non aggressione e di reciproca difesa a Dunquerque, con lo scopo di impedire alla Germania di violare gli impegni presi sul disarmo e sulla demilitarizzazione.

L'anno dopo, il 17 marzo del 1948, a Bruxelles il trattato di alleanza franco-britannica fu esteso ai tre paesi del Benelux. L'alleanza, di durata cinquantennale, aveva come priorità dichiarata la rinascita di un pericolo tedesco (si preferì far rimanere implicito il carattere antisovietico del Trattato di Bruxelles) e fu l'atto da cui prese il via l'Unione dell'Europa Occidentale. Lo Statuto firmato prevedeva la reciproca garanzia di un aiuto politico e militare e l'impegno alla concertazione sulle misure da adottare nel caso di un'aggressione da parte della Germania o di qualsiasi situazione che rappresentasse una minaccia contro la pace, ovunque essa si fosse presentata. Nel trattato, oltre al reciproco aiuto e assistenza, era prevista una cooperazione fra i contraenti in campo economico, commerciale, sociale e culturale.

Nel 1949, l'URSS tentò di escludere gli alleati occidentali dall'amministrazione della città di Berlino impedendo l'afflusso nella parte occidentale della città di risorse alimentari ed economiche (il c.d. blocco di Berlino). Il blocco fu superato tramite un gigantesco ponte aereo, ma rese evidente la necessità da parte degli Usa e dell'Europa occidentale di realizzare una struttura politica e militare che si contrapponesse efficacemente alle azioni sovietiche. Gli Stati Uniti, inoltre, erano intenzionati a non rimanere fuori dal processo di integrazione europea (nel 1949 era stato istituito il Consiglio d'Europa), e spinsero negoziati con il Canada, i paesi dell'UEO e altri paesi europei per creare un'organizzazione militare e difensiva nell'area dell'atlantico del nord. Il Patto Atlantico fu firmato a Washington D.C. il 4 aprile 1949, dando luogo

all'istituzione della NATO (acronimo di North Atlantic Treaty Organization. Il suo altro nome ufficiale è l'equivalente francese, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, o OTAN). La chiave di lettura più importante del trattato risiede nell'articolo V in cui viene dichiarato che ogni attacco ad una nazione tra quelle appartenenti alla coalizione verrà considerato come un attacco alla coalizione stessa.

Negli anni Cinquanta, in seguito alle elezioni politiche e l'approvazione di una nuova Costituzione, la Germania dell'Ovest riacquistava il rango di paese libero sia pure condizionato dai pesanti vincoli del Trattato di pace. La Repubblica Federale Tedesca divenne così il baluardo del "mondo libero" contro il comunismo sovietico e si avviò verso un traguardo di piena e completa dignità nazionale. In tal senso, un primo riconoscimento avvenne con la creazione della CECA, primo momento internazionale in cui la nuova Germania si univa alle potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale.

L'avvento della guerra fredda pose il problema di individuare il modo di coinvolgere la Germania Ovest nell'organizzazione difensiva che si stava edificando per opporsi alla minaccia sempre più incombente dell'Unione Sovietica. Non si poteva, ovviamente, restituire al paese la piena sovranità nel settore della difesa nazionale. Per altro verso, a causa della posizione geografica, non era ipotizzabile condurre una guerra difensiva senza coinvolgere anche le risorse umane e professionali tedesche. Andava, quindi, ricercato un modo attraverso cui il riarmo della Germania Ovest potesse avvenire in un quadro d'assoluta salvaguardia per evitare la rinascita di quel "nazionalismo militare tedesco", riconosciuto come una delle principali cause del trionfo e dell'operato di Hitler.

Per l'individuazione di queste modalità di salvaguardia, si scontrarono due visioni:

- quella statunitense, tendente ad un sistema di garanzie più “diluito” e, comunque, non a scapito della ormai ben affermata leadership militare americana in Europa (il riarmo doveva avvenire nel quadro della NATO);
- quella francese, che puntava ad un sistema di garanzia più rigido e cautelativo.

In comune ad entrambe le visioni c’era la necessità che, almeno per un primo tempo, le unità tedesche da ricostituire fossero ad un livello ordinativo non elevato (massimo in divisioni) e “diluite” in complessi di forze internazionali, poste sotto comando alleato. Al di là di queste forze, non era riconosciuto alla Germania la possibilità di costituire altre unità da destinare ad esigenze nazionali. Molte ipotesi furono formulate. La Francia, nel 1950, presentò il “piano Plevén” (dal nome del Presidente del Consiglio Renee Plevén) che prevedeva la realizzazione di un “esercito europeo”, composto da sei Divisioni, con uno Stato Maggiore internazionale, posto agli ordini del Comandante in capo delle forze alleate. Il tutto posto sotto il controllo di un Ministro della Difesa europeo e di un’ autorità politica da designare. La struttura di questa Comunità Europea di Difesa rifletteva, in pratica, quella della CECA.

Il piano francese trovò inizialmente l’opposizione americana, inglese ed anche degli stessi tedeschi.

Un certo riavvicinamento delle posizioni si verificò nel dicembre dello stesso anno quando al comando della NATO fu designato il Gen. Eisenhower che stabilì la sede del suo Comando a Parigi. Nel febbraio del ’51, per iniziativa francese, si aprì a Parigi una conferenza per l’organizzazione dell’esercito europeo, con rappresentanti di Francia, Germania, Italia, e i tre paesi del Benelux. Dopo alcuni mesi di situazione di “impasse”, anche per la contrarietà degli USA, una spinta decisiva venne da Jean Monnet (già artefice della CECA) che, dopo una serie di incontri con Eisenhower, convinse gli americani dell’inutilità di uno scontro frontale sull’esercito europeo.

Alle successive attività dette un significativo contributo anche il presidente del Consiglio Italiano Alcide De Gasperi che partecipò personalmente alle discussioni, imponendosi soprattutto nell'ottica di ampliare le finalità della Conferenza per trasformare la CED in una vera e propria comunità politico-economica.

Il Trattato istitutivo della CED fu sottoscritto il 27 maggio del '52. La Germania ed i Paesi del Benelux depositarono la ratifica in tempi accettabili. In Italia, invece, problematiche politiche interne impedirono a De Gasperi di ratificare prontamente il Trattato per il quale aveva speso tante energie personali. Nel giugno '53 cadde il suo governo e De Gasperi si ritirò dalla scena politica. I successivi governi, sempre alle prese con problemi politici interni, decisero di attendere la decisione dei francesi. Fu in Francia che si giocò, quindi, la sorte della CED. Qui, inizialmente, la preoccupazione di non avere una larga maggioranza a sostegno, impedì al governo francese di presentare il documento immediatamente. Si verificarono crisi di governo e sorsero anche complicazioni derivanti dalla guerra d'Indocina in cui la Francia era impelagata in quel periodo. Contrari alla CED erano i gollisti ed i comunisti. Gli americani, superate ormai le remore iniziali, premevano per un'approvazione della CED minacciando un'iniziativa unilaterale per il riarmo della Germania. Questa minaccia irritò maggiormente la sensibilità e l'orgoglio francesi. Il 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale francese bocciò il Trattato. Questo infausto risultato può essere anche addebitato alla mutata atmosfera internazionale (dopo la morte di Stalin il problema della sicurezza veniva percepito in maniera meno urgente) e al ritorno di sentimenti nazionalisti e conservatori (che si riconoscevano in De Gaulle), a fronte di aspirazioni continentali.

Intanto il riarmo tedesco continuava ad essere un problema di interesse prioritario in funzione anti-sovietica: con la firma degli accordi di Parigi, nell'ottobre del 1954, si

pose fine al regime di occupazione militare della Germania. La Repubblica Federale Tedesca fu invitata ad entrare nella NATO con precisi impegni politici e ad essa e all'Italia (già membro NATO) fu estesa anche la partecipazione al Trattato di Bruxelles, che fu modificato con alcuni protocolli e assunse ufficialmente il nome di Unione dell'Europa Occidentale. Con il primo protocollo modificativo si eliminavano tutti i riferimenti al rischio di un riarmo tedesco e si inseriva un articolo che prevedesse la stretta cooperazione tra NATO e UEO. Con il secondo protocollo si stabilì che le forze armate dei paesi UEO fossero poste sotto il controllo della NATO attraverso il Supremo Comando Alleato in Europa. Il terzo protocollo, riguardante il controllo degli armamenti (con particolare riferimento alle armi atomiche, batteriologiche e chimiche), ribadiva gli impegni presi dalla Germania non fabbricarne. Il quarto protocollo istituiva un'agenzia europea per il controllo degli armamenti posta sotto responsabilità del Consiglio UEO.

Allo scopo di controbilanciare questa situazione di stretta collaborazione atlantica, Nikita Khrushčëv, allora a capo dell'Unione Sovietica, elaborò il trattato istitutivo del Patto di Varsavia, un'alleanza militare i cui membri promettevano di difendersi l'un l'altro in caso di aggressione. Il patto fu firmato a Varsavia il 14 maggio del 1955 da Unione Sovietica, Albania, Bulgaria, Romania, Germania Est, Ungheria, Polonia, e Cecoslovacchia, ovvero tutti i paesi comunisti dell' Europa Orientale ad eccezione della Jugoslavia.

3. Alla fine degli anni '50, il generale Charles de Gaulle ritornò sulla scena politica francese, prima come premier, e, nel 1959, come capo dello Stato. Il generale desiderò da subito rilanciare il ruolo diplomatico e militare di una Francia in palese declino, dotando il paese di un deterrente atomico. Nel '61, inoltre, veniva eletto presidente degli Stati Uniti John F. Kennedy, il quale rilanciava una politica "imperiale" nel

tentativo di imbrigliare le nascenti istituzioni europee sotto la leadership americana, per far sì che gli Stati Uniti recuperassero anche i loro storici vantaggi commerciali. Si recerà anche a Parigi nel tentativo, infruttuoso, di dissuadere De Gaulle dal continuare i programmi di armamento atomico.

Dal punto di vista europeo, per tutto il suo mandato il generale De Gaulle operò secondo il più rigoroso anti-atlantismo, ricercando l'appoggio della RFT: dopo una serie di incontri con il cancelliere tedesco Adenauer, nel 1960 si stabilì una cooperazione politica franco-tedesca di carattere intergovernativo. Gli altri paesi della CEE, contrari ad uno strapotere dei due governi e timorosi di una estromissione della NATO dagli equilibri europei, chiesero di aderire a questo patto. Le trattative furono complesse e non andarono a buon fine dopo la presentazione da parte della Francia dei due successivi Piani Fouchet: i progetti furono respinti perché rispecchiavano la visione gollista di una comunità politica di carattere intergovernativo (e non sovranazionale, direzione verso cui la CEE stava andando) dove le decisioni dovevano essere prese all'unanimità.

La collaborazione tra Francia e Germania, comunque, si concretizzò, nel 1963, nel Patto dell'Eliseo, che istituiva una serie di incontri ministeriali in tema di politica estera e di difesa.

L'atteggiamento ostile di De Gaulle nei confronti del Patto Atlantico, però, finì per rendere inutile il patto di consultazione franco-tedesco e culminò nella decisione, nel 1966, di rimuovere la Francia dalla struttura militare integrata della NATO per poter perseguire il proprio programma di difesa nucleare. Questo fatto accelerò il trasloco del quartier generale NATO da Parigi a Bruxelles, che avvenne il 16 ottobre 1967.

Nel 1969 De Gaulle si ritirò e venne sostituito da Georges Pompidou, che rinunciò subito ad una politica eccessivamente intransigente e convocò una Conferenza all'Aja

per dimostrare la buona volontà del governo francese sulla strada della cooperazione politica europea (il vertice fu solo il primo passo dei negoziati che sfociarono poi nella firma dell'Atto Unico Europeo).

Intanto a metà degli anni '60, l'URSS aveva prospettato, per migliorare le relazioni internazionali, la creazione di una conferenza internazionale sulla sicurezza di tutti i paesi europei. La NATO accolse la proposta sovietica, ponendo, però, alcuni vincoli: alla conferenza avrebbero dovuto partecipare anche gli Stati Uniti e il Canada, doveva essere riconfermato lo status giuridico di Berlino, tra gli argomenti di discussione dovevano essere inclusi i diritti umani e un patto sulla riduzione delle forze armate convenzionali. L'Unione Sovietica accettò queste condizioni: fu firmato un accordo quadripartito sulla città tedesca, RFT, DDR e Polonia si accordarono per ridurre le forze armate convenzionali stanziato al confine, si aprirono negoziati tra USA e URSS verso il trattato SALT1 sulla riduzione delle forze armate convenzionali.

La Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (CSCE) fu convocata per la prima volta a Helsinki il 3 luglio 1973, come tentativo di ripresa del dialogo Est-Ovest: ad essa presero parte i rappresentanti di tutti i paesi europei (ad eccezione dell'Albania), e gli inviati degli Stati Uniti, del Canada e dello Stato Pontificio. Il 1 agosto del 1975, i Capi di Stato e di Governo dei 35 paesi partecipanti alla Conferenza si riunirono, ancora una volta ad Helsinki, per la firma dell'Atto Finale della CSCE: con tali accordi furono, tra l'altro, riconosciute e accettate le frontiere esistenti fra gli stati europei, compresa quella che divideva la Germania in due entità politiche distinte e sovrane e, in cambio dell'implicito riconoscimento del dominio sovietico in Europa orientale, l'URSS si impegnò al rispetto dei diritti umani. Gli stati partecipanti, inoltre, per proseguire sulla strada del miglioramento della cooperazione, decisero di dare il via

a continui incontri di dialogo (sempre sotto la forma di conferenza internazionale): i seguiti. Il primo dei seguiti di Helsinki fu convocato a Belgrado nel 1977.

4. Nella prima metà degli anni '80 ci fu una ripresa della collaborazione tra Francia e RFT, spinta anche dalla decisione statunitense di lanciare, nel 1983, la Strategic Defense Initiative, programma di difesa anti-missili che faceva temere, soprattutto ai francesi, una svalutazione della forza nucleare di Parigi. Contemporaneamente, il presidente Mitterand intese rafforzare le relazioni della Francia con l'URSS, grazie anche al nuovo orientamento di distensione che Mikhail Gorbačëv stava dando alla politica sovietica.

Per quanto riguarda, il cammino di integrazione europea, nel 1983, a Stoccarda, fu approvata una dichiarazione solenne di principi basata su un progetto, elaborato dal ministro degli Esteri tedesco, Hans Dietrich Genscher, e dal suo omologo italiano, Emilio Colombo, volto a trasformare la CEE in una unione politica.

In seguito, sotto l'impulso del parlamentare italiano Altiero Spinelli, venne costituita una commissione parlamentare per gli affari istituzionali con il compito di elaborare un trattato per sostituire le Comunità esistenti con un'Unione europea. Il Parlamento europeo adottò il progetto di trattato nel febbraio 1984.

L'ultimo passo verso la firma dell'Atto Unico Europeo fu il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985: qui si propose la convocazione di una conferenza intergovernativa (CIG) che si concluse a L'Aja il 28 febbraio 1986. L'Atto unico, prima modifica sostanziale al trattato istitutivo della CEE, entrò in vigore il 1° luglio 1987 e istituzionalizzò la Cooperazione Politica Europea con un apposito Titolo III che prevedeva, essenzialmente, la consultazione tra gli Stati membri sulle questioni di politica estera di interesse generale. Per quanto riguarda il tema della sicurezza, il testo prevedeva una collaborazione fra i paesi che però non doveva intralciare le azioni della

NATO e dell'UEO. Quest'ultima, dopo una fase di declino (le competenze militari dell'organizzazione erano condotte dal Supremo Comando Alleato in Europa della NATO) fu rinforzata dal punto di vista istituzionale: nell'ottobre del 1984, con la dichiarazione di Roma, si introdussero consultazioni fra i ministri degli esteri e della difesa europei in tema di conflitti, difesa e armamenti; nel 1987, con il documento "Piattaforma sugli interessi della sicurezza europea", firmato a L'Aja, si decise di fare dell'UEO il pilastro della NATO in Europa.

5. La fine degli anni '80 fu densa di cambiamenti storici: prima la fine del Patto di Varsavia, poi il crollo del muro di Berlino determinarono un'accelerazione nelle politiche europee. Il tracollo dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est e la prospettiva della riunificazione tedesca condussero a rafforzare la posizione internazionale della Comunità. Inoltre, sul piano interno, gli Stati membri intendevano estendere con altre riforme i progressi realizzati dall'Atto unico europeo.

Con la firma del Trattato di Maastricht, iniziò la fase più ambiziosa dell'integrazione europea, venne superato l'obiettivo economico originale della Comunità (la realizzazione di un mercato comune) e si affermò la sua vocazione politica. L'Unione Europea, istituita a Maastricht, fu fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la Politica Estera e di Sicurezza Comune, a cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

La PESC, secondo pilastro previsto al titolo V del Trattato, sostituiva le disposizioni contenute nell'Atto Unico Europeo, consentendo agli Stati membri di avviare atti comuni in materia di politica estera. Essa prevedeva un processo decisionale intergovernativo, che faceva ampiamente ricorso all'unanimità delle risoluzioni del Consiglio dell'Unione (secondo quanto stabilito dal Consiglio europeo). Questa struttura decisionale poteva produrre due tipi di deliberazioni: le "posizioni comuni" e

le “azioni comuni”. Con le prime, i governi si impegnavano a orientare le politiche nazionali secondo quanto indicato dall'Unione europea, con le seconde si adottavano provvedimenti vincolanti per gli Stati membri.

Secondo quanto stabilito a Maastricht, in questo settore la Commissione e il Parlamento, svolgevano un ruolo modesto. La Commissione poteva presentare proposte legislative e procedere all'esecuzione del bilancio. Il Parlamento europeo aveva il diritto di presentare interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio e ospitare a cadenza annuale un approfondito dibattito sull'attuazione della PESC, che, inoltre, non fu inclusa nella giurisdizione della Corte di giustizia.

La Politica Estera e di Sicurezza Comune rappresentò l'ambizioso tentativo di dare statura internazionale all'Unione Europea. In questo contesto furono inserite tutte le questioni relative alla sicurezza comune e fu prevista anche la futura definizione di una politica di difesa comune che sarebbe stata appannaggio dell'UEO, ormai strettamente collegata alla NATO e considerata il pilastro dell'Alleanza Atlantica in Europa.

6. Il compromesso trovato a Maastricht (da cui di fatto uscivano vincitori gli stati che avevano un orientamento filo-atlantico) lasciava aperte numerose questioni riguardanti la difesa comune. Per questo, firmato il trattato, non si fermarono i negoziati alla ricerca di una soluzione più adeguata a rinforzare il ruolo internazionale dell'UE.

Innanzitutto, dopo gli stravolgimenti politici seguiti alla caduta dei regimi comunisti, la CSCE adottò, il 21 novembre del 1990, la Carta di Parigi per una Nuova Europa, atto con il quale veniva di fatto riconosciuta la fine delle divisioni della guerra fredda. La funzione dell'organismo di semplice conferenza (nell'ambito della quale i Paesi partecipanti si riunivano regolarmente) con il ruolo di "ponte" tra Est e Ovest cambiò radicalmente: da un ruolo di forum puramente politico, la Conferenza assunse compiti concreti di prevenzione e composizione pacifica dei conflitti che si sono susseguiti nei

paesi est europei in conseguenza della disgregazione del blocco sovietico; essa, inoltre, ha preso parte alla fase della ricostruzione seguita a tali conflitti cercando, ad esempio, tramite strumenti quali l'istituzione di osservatori elettorali indipendenti per il monitoraggio delle elezioni, di favorire il processo di transizione democratica dell'Europa dell'Est.

Importante ricordare che nel 1992 andò concretizzandosi il progetto dell'Eurocorp: un vertice franco-tedesco tenutosi a La Rochelle in maggio istituì il corpo, collocandolo nell'ambito delle "forze dipendenti dall'Unione dell'Europa Occidentale". Successivamente all'iniziativa aderirono anche Belgio, Spagna e Lussemburgo. L'Eurocorp sarebbe potuto intervenire in quanto tale nell'ambito dell'UEO o della NATO e poteva essere mobilitato per missioni umanitarie, per operazioni di ripristino o di mantenimento della pace o per l'evacuazione di cittadini, sotto l'egida delle Nazioni Unite o del CSCE.

Sempre nel 1992, a Petersberg, in Germania, vennero definiti alcuni settori in cui l'UEO avrebbe dovuto avere autonoma capacità di intervento. In tale occasione, gli Stati membri si dichiararono pronti a mettere a disposizione dell'Unione dell'Europa Occidentale unità militari provenienti dall'insieme delle loro forze convenzionali ai fini di compiti militari. Le missioni fissate a Petersberg erano missioni umanitarie o di evacuazione di cittadini; missioni di mantenimento della pace; missioni di forze di combattimento ai fini della gestione delle crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace.

Da gennaio 1995, la CSCE si è trasformata in un'organizzazione stabile, prendendo l'attuale denominazione di "Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa" e dotandosi di organi permanenti per lo svolgimento delle proprie attività.. L'OSCE si è data come obiettivo il mantenimento della pace e della sicurezza,

intendendo quest'ultima non solo come assenza di conflitti armati, ma anche come presupposto per la difesa dei diritti dell'uomo.

Dopo il collasso dell'ex-Iugoslavia, la cui tragicità ha mostrato la necessità per l'Unione di essere in grado di agire e di prevenire, non solo di reagire, una riforma del Trattato di Maastricht è apparsa particolarmente urgente. Nel marzo 1996 si aprì a Torino una conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato istitutivo dell'UE: i negoziati si conclusero, ad Amsterdam, nel giugno dell'anno successivo e portarono alla firma, il 26 ottobre 1997, del nuovo Trattato (entrato in vigore il 1° maggio 1999).

Le disposizioni della PESC sono state rivedute dal Titolo V (articoli 11-28) del Trattato di Amsterdam, portando a pochi ma comunque importanti cambiamenti rispetto a quanto stabilito a Maastricht. Anzitutto, è stata introdotta la possibilità di voto a maggioranza qualificata, con la doppia garanzia rappresentata dall'astensione costruttiva e la possibilità di rinviare una decisione al Consiglio europeo in caso di veto eccezionale di uno Stato membro (il cosiddetto "freno di emergenza"). Alla Commissione è stato riconosciuto un ruolo più significativo a livello di rappresentanza (anche se concretamente dispone solo di un potere di proposta nei confronti del Consiglio) e si è consolidato il legame con l'Unione dell'Europa Occidentale. Le Missioni di Petersberg, incorporate nell'art 17-2, sono diventate il cuore della PESC. L'UE poteva adesso delegare all'UEO l'esecuzione delle suddette missioni, e, grazie ad un accordo successivo, alcune competenze dell'UEO sono state trasferite all'UE.

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, è stato deciso anche il conferimento al Segretario Generale del Consiglio dell'Unione della carica di Alto Rappresentante per la PESC, con il compito di assistere il Consiglio nelle questioni che rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune contribuendo alla formulazione, all'elaborazione e all'attuazione delle decisioni. Su richiesta della presidenza, esso

agisce a nome del Consiglio e gestisce il dialogo politico con i paesi terzi, migliorando la visibilità della PESC e garantendone la coerenza.

Con il nuovo trattato è stato introdotto un altro strumento di politica estera (in aggiunta all'azione comune e alla posizione comune): la strategia comune. Il Consiglio europeo definisce consensualmente le strategie comuni nei settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi comuni. Il titolo V modificato del trattato UE prevede, per il processo decisionale, il ricorso alla maggioranza qualificata in due casi: per l'adozione delle misure di attuazione di una strategia comune elaborata dal Consiglio europeo; per l'adozione delle misure di attuazione di un'azione comune o di una posizione comune precedentemente adottata dal Consiglio.

Il congegno diplomatico innescato dalla PESC, a base strettamente intergovernativa, ha a lungo prodotto soprattutto dichiarazioni, seguite da poche e circoscritte azioni congiunte. Non che la politica dichiaratoria non abbia di per sé un impatto, anzi: articola valori comuni, ne fa discendere posizioni condivise, le rende vincolanti per chi le sottoscrive, le fa circolare all'esterno e crea una memoria diplomatica, un acquis. Ma non c'è dubbio che la PESC – così come è stata inserita nei Trattati, prima a Maastricht e poi ad Amsterdam – non dispone degli stessi strumenti, economici e istituzionali, della potenza civile. Nel tempo così due problemi sono emersi: uno di aspettative nei confronti di una politica estera comune che però tale non era, almeno nel senso delle politiche comuni elaborate e gestite a livello della Comunità; e un problema di coerenza istituzionale, fra l'Unione gigante civile e una PESC ancora largamente controllata dalle capitali nazionali. Due problemi che non sono stati ancora affrontati in modo soddisfacente, nonostante, secondo i sondaggi, la PESC rappresenti per i cittadini europei uno dei terreni preferiti per l'integrazione politica.

Per quanto riguarda la questione della difesa comune nel Trattato di Amsterdam, si è preferito come a Maastricht lasciare aperta la possibilità dell'attuazione di una politica di difesa comune senza fissare nessuna scadenza né regolamentazioni o vincoli da indicare al Consiglio. Nel 1996, in occasione del vertice di Berlino, l'UEO aveva deciso, concordemente con l'Alleanza Atlantica, lo sviluppo della Identità Europea di Sicurezza e Difesa (IESD) volto alla creazione di un Pilastro Europeo della Difesa che rappresentasse anche il Pilastro Europeo della NATO secondo il concetto delle Forze separate ma non separabili.

In tale contesto prese corpo l'accordo preliminare, denominato Berlin Plus, per l'utilizzo da parte delle Forze eventualmente operanti sotto egida UEO, di assetti, personale e capacità di pianificazione della NATO. Essendo già allora tracciato il cammino di confluenza nell'Unione Europea delle capacità militari UEO, l'accordo Berlin Plus, nella sostanza, è passato a denominare l'immutata necessità del "rilascio di mezzi e attitudini" per operazioni di gestione delle crisi promosse dall'UE.

Nel trattato di Amsterdam si è specificato solo che la IESD non avrebbe inciso sugli orientamenti delle politiche di difesa di alcuni stati membri, e quindi sui rapporti di Alleanza Atlantica. Una novità del trattato di Amsterdam è stata la creazione dell'unità di programmazione e di rapido allarme, istituita presso il Segretariato generale del Consiglio e operante sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la PESC. L'unità era composta da 20 esperti provenienti dal Segretariato generale del Consiglio, dagli Stati membri, dalla Commissione e dall'Unione dell'Europa Occidentale. La sua funzione era quella di permettere agli Stati membri di agire insieme sul piano logistico e di svolgere quindi un ruolo più importante sulla scena internazionale.

7. Negli anni immediatamente seguenti alla firma del Trattato di Amsterdam, vari incontri strategici hanno avviato il processo per la concretizzazione graduale delle

capacità autonome europee per condurre operazioni di gestione delle crisi. Prima di tutto una importante novità era emersa dal vertice bilaterale franco-inglese di Saint Malo del dicembre 1998: Francia e Gran Bretagna, le due grandi rivali in materia di difesa e sicurezza comune (“euro-europea” l’una, “euro-atlantica” l’altra) avevano annunciato infatti la volontà di fare in modo che l’Unione europea si dotasse di una propria capacità militare allo scopo di svolgere i compiti di Petersberg. La dichiarazione comune auspicava che l’UE acquisisse “una capacità di azione autonoma, fondata su forze militari credibili, con i mezzi e la volontà di impiegarle per rispondere alle crisi internazionali”. Il comunicato ribadiva la centralità della NATO per la difesa collettiva, ma rinviava alle istituzioni UE per la messa in opera di quella capacità “autonoma”, che avrebbe dovuto essere sostenuta da forze militari “rafforzate” e da una base industriale e tecnologica di difesa “forte e competitiva”. La dichiarazione rappresentava il massimo di convergenza possibile fra Londra e Parigi e, allo stesso tempo, spostava radicalmente i termini del dibattito sulla sicurezza in Europa. Se la svolta del premier Tony Blair era senz’altro dettata dall’aspirazione ad assumere un ruolo di leadership in Europa, la sua convergenza con le ambizioni e gli interessi degli altri partner apriva comunque uno scenario nuovo per il processo di integrazione. I due governi si inserivano in quel processo di creazione di una consistenza militare europea che aveva avuto come prima tappa la previsione di missioni sotto comando UEO e poi la creazione dell’Identità Europea di Sicurezza e Difesa. Con la dichiarazione congiunta di Saint Malo, Francia e Gran Bretagna mostravano di voler fare un salto di qualità, dotando l’Unione europea di una vera e propria Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). Di fronte a questi obiettivi diventava dunque prioritario un accordo di cooperazione NATO-UE, esigenza del resto delineata dagli stessi proponenti, per i quali non si dovevano apportare modifiche

all'art. 5 del Trattato di Washington e si dovevano evitare inutili duplicazioni rispetto alle strutture del Patto Atlantico.

Durante il Consiglio Europeo di Colonia (giugno 1999) fu approvato un documento, la Dichiarazione sul rafforzamento della politica comune europea di sicurezza e di difesa, che, cercando di attenuare le carenze giuridiche del Trattato di Amsterdam, ha inserito la gestione delle crisi nel cuore del processo di potenziamento della PESD come parte integrante della PESC, di cui la difesa comune veniva a rappresentare un aspetto specifico. A Colonia si proposero delle sessioni regolari del Consiglio Affari Generali con la presenza dei ministri della Difesa, in caso di necessità, e la creazione di organi militari competenti a coordinare il settore politico-militare europeo.

Nel quadro della realizzazione di un approccio coerente e globale dell'Unione alla gestione delle crisi (e comprendente gli strumenti politici e le capacità militari) il Consiglio Europeo di Helsinki, del dicembre 1999, in particolare, ha sancito la determinazione europea di sviluppare capacità decisionali autonome e di avviare e condurre operazioni militari sotto egida europea in risposta a crisi internazionali, qualora la NATO opti per non intervenire come organizzazione. Gli Stati Membri si sono impegnati a sviluppare, evitando duplicazioni non necessarie, tutte le capacità atte a condurre le missioni di Petersberg in supporto alla PESC. A Helsinki è stato stabilito l'Headline goal (obiettivo globale) per lo sviluppo della capacità militari europee, che indicava la costituzione entro il 2003 di una forza (Eurodefence) capace di affrontare tutte le missioni di tipo Petersberg, forte di 15 brigate o fino a 60.000 uomini, con capacità autonome di comando, controllo, intelligence, di combat support e logistiche, in grado di permanere in teatro per almeno un anno. Gli Stati Membri si impegnavano inoltre a essere in grado di proiettare la forza entro 60 giorni e fornire unità minori di reazione rapida disponibili e proiettabili in tempi più brevi.

Nel corso dello stesso incontro, è stato deciso di trasferire all'Ue le funzioni dell'UEO in materia di gestione militare delle crisi, creando di conseguenza alcuni nuovi organi comuni: il Comitato politico e di sicurezza (Cps), che si occuperà della direzione politica nella gestione delle crisi; il Comitato militare dell'Ue (Eumc), con il compito di fornire consulenza militare al Cps; lo Stato Maggiore dell'Ue (Uems) con le funzioni di allarme tempestivo, valutazione della situazione e pianificazione strategica. Nel giugno 2000, al Consiglio europeo di Feira, l'Unione ha ancora incoraggiato i paesi candidati all'adesione all'UE e gli Stati europei membri della NATO a contribuire al miglioramento delle capacità europee. Durante questo vertice è stato deciso di sviluppare gli aspetti civili della gestione delle crisi in quattro settori prioritari: polizia; consolidamento dello Stato di diritto; amministrazione civile; protezione civile. Le capacità specifiche legate a tali settori dovrebbero essere impiegate nell'ambito di missioni autonome guidate dall'Unione o di operazioni realizzate da organizzazioni quali le Nazioni Unite o l'OSCE.

Nel novembre 2000, a Bruxelles, gli Stati membri hanno partecipato a una conferenza dedicata agli impegni in materia di capacità, che sono stati definiti in un documento chiamato "Catalogo delle forze di Helsinki": qui sono stati definiti gli impegni nazionali concreti corrispondenti agli obiettivi militari di capacità fissati dal Consiglio europeo di Helsinki per poter garantire l'espletamento di tutti i compiti di Petersberg. In questa conferenza sono stati inoltre individuati una serie di settori in cui concentrare gli sforzi per migliorare progressivamente le capacità necessarie a un'azione autonoma dell'Unione europea.

Il trattato di Amsterdam aveva previsto esplicitamente la convocazione della Conferenza intergovernativa del 2000 nel suo protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione. La CIG fu aperta nel febbraio 2000, e, dopo

undici mesi di negoziati si concluse a Nizza, nel dicembre 2000, con la firma di un nuovo Trattato nel febbraio dell'anno successivo. Il trattato di Nizza, entrato in vigore nel 2003, dopo la ratifica da parte dei quindici Stati membri dell'Unione, contempla nuove disposizioni in materia di PESC per rafforzarne i meccanismi decisionali in vista dell'allargamento. Le modifiche sono relative soprattutto all'ambito della cooperazione rafforzata (artt. 27A-27E), che sarà possibile per almeno otto stati membri per l'attuazione di un'azione o di una posizione comune, se queste riguardano questioni che non hanno implicazioni di ordine militare o di difesa. Se nessuno Stato si oppone o chiede una decisione unanime al Consiglio europeo per importanti motivi nazionali (il cosiddetto "freno d'emergenza"), la cooperazione rafforzata viene decisa a livello di Consiglio, a maggioranza qualificata. A Nizza, le strutture ad interim (Cps, Eumc e Uems) sono state trasformate in organi permanenti. Il Comitato Politico e di Sicurezza sarà autorizzato dal Consiglio europeo a prendere autonomamente decisioni adeguate per garantire il controllo politico e la direzione strategica di un'operazione di gestione di crisi. Composto principalmente da rappresentanti nazionali, il Comitato è il centro nevralgico delle attività, assistito da un gruppo di lavoro politico-militare, un comitato che si occupa degli aspetti civili della gestione delle crisi, dal Comitato militare e dallo Stato maggiore.

Il Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 ha adottato un Programma per la prevenzione dei conflitti violenti in cui si precisa, in particolare, che “tutte le principali istituzioni dell'Unione sono invitate a fare della prevenzione dei conflitti una strategia comune nell'ambito delle proprie aree di competenza”. In questo settore, l'organo a cui è affidata l'individuazione preventiva delle potenziali cause di un conflitto e delle strategie adatte per la prevenzione di conflitti è il Consiglio dell'Unione, coadiuvato

dal Cps, sotto la sorveglianza dell'Alto Rappresentante per la PESC e della Commissione europea.

8. Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti, la situazione internazionale è cambiata radicalmente e la percezione del pericolo terrorismo è mutata in tutti i Paesi occidentali. Questi eventi, considerati dagli Stati Uniti come una vera e propria dichiarazione di guerra, hanno prodotto un ricompattamento e riallineamento delle alleanze intorno alla potenza americana.

L'Unione, in questo contesto storico, si è trovata in difficoltà a causa della mancanza di un'identità forte in politica estera e degli scarsi mezzi a disposizione in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia. Nella Dichiarazione congiunta dei Capi di Stato e di Governo dell'UE, del Presidente del Parlamento europeo, del Presidente della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante per la PESC, del 14 settembre 2001, si affermava: "I tragici eventi ci obbligano a prendere decisioni urgenti sui modi in cui l'Unione europea risponderà alle seguenti sfide: essa deve impegnarsi con ogni mezzo a difendere la giustizia e la democrazia mondiali, a promuovere un modello internazionale di sicurezza e prosperità per tutti i paesi e a contribuire all'emergere di un'azione globale, ferma e prolungata contro il terrorismo. Continueremo a sviluppare la PESC affinché l'Unione possa veramente parlare in modo chiaro e univoco".

A Bruxelles, il 21 settembre, fu convocato un Consiglio europeo straordinario che legittimò la reazione americana basandosi sulla Dichiarazione Onu 1368 del 12 Settembre, con cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sollecitava la comunità internazionale a raddoppiare gli sforzi volti a impedire e a reprimere gli atti terroristici.

In sintesi, il Piano d'azione deciso a Bruxelles prevedeva i seguenti punti:

- Rinforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia: in particolare il Consiglio si mostrava d'accordo sull'istituzione dell'ordine di arresto europeo nonché sull'adozione di una definizione comune di terrorismo.

- Sviluppare gli strumenti giuridici internazionali: il Consiglio europeo invitava ad attuare quanto prima tutte le convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta antiterrorismo (ONU, OSCE, ecc.)

- Porre fine al finanziamento del terrorismo: il Consiglio europeo chiedeva all'Ecofin e al Consiglio Giustizia e Affari Interni di “adottare le misure necessarie a combattere qualsiasi forma di finanziamento delle attività terroristiche”.

- Coordinare l'azione globale dell'Unione: il Consiglio Affari generali era incaricato di svolgere un ruolo di coordinamento in materia di lotta contro il terrorismo; inoltre era previsto che quest'ultima fosse integrata maggiormente nella PESC.

Durante il vertice di Laeken, nel dicembre 2001, il Consiglio europeo, presentando il metodo scelto per realizzare una riforma dell'Unione (la convocazione di una Convenzione, ha sottoscritto anche una Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa, in cui, ottimisticamente, si affermava che l'Unione era ormai in grado di gestire una situazione di crisi, grazie al rafforzamento della PESD. La stessa Dichiarazione rilevava, tuttavia, che dovevano “essere compiuti progressi significativi”, ai fini di attuare operazioni che coprissero l'intera gamma dei compiti di Petersberg. La conduzione di operazioni progressivamente più complesse dipendeva pertanto dallo sviluppo dei mezzi, il cui bilancio, insieme con quello delle circostanze di ogni specifica situazione, sarebbe stato determinante per decidere quali capacità impiegare, con un approccio improntato a valutazioni caso per caso. La Dichiarazione ribadiva, inoltre, che la Forza di Reazione Rapida non implicava la creazione di un esercito europeo, trattandosi di

contributi volontari determinati con decisioni nazionali. Per quanto riguarda i rapporti con la NATO, l'operatività della gestione delle crisi era condizionata dallo sviluppo equilibrato e coordinato delle capacità, civili e militari, sviluppo che doveva tenere conto del processo di pianificazione della difesa della NATO e del processo di pianificazione e di riesame del Partenariato per la Pace (PfP).

Il 16 dicembre 2002, l'UE e la NATO hanno sottoscritto la dichiarazione congiunta per “una nuova era di coordinazione tra le due organizzazioni multinazionali”. L'accordo NATO-UE per l'utilizzo degli assetti e delle capacità NATO da parte dell'Unione (Berlin Plus) è stato così sostanzialmente concretizzato e si è giunti allo stadio di pianificazione per la definizione congiunta di assetti NATO utilizzabili da parte dell'UE in operazioni a guida europea.

Nel 2003, a dimostrazione della mancanza di un indirizzo unico europeo nella politica estera, l'unilateralismo statunitense sostanzialmente ha stravolto i rapporti fra gli stati membri e la guerra al terrorismo sembra essersi articolata in una strategia sempre attenta a indebolire il progetto europeo. Nonostante si fosse trovato pieno accordo dopo gli attacchi dell'11 settembre nell'appoggio alla guerra voluta dagli USA contro il regime talebano dell'Afghanistan, i paesi europei si divisero allorché fu chiara l'intenzione degli Stati Uniti di attaccare il dittatore iracheno Saddam Hussein. Immediatamente contrari furono Francia, Germania e Belgio. Nel gennaio del 2003, durante una visita a Praga, il segretario alla Difesa americano Donald Rumsfeld si mostrava sferzante e dichiarava che l'asse franco-tedesco rappresentava il vecchiume, mentre il centro di gravità dell'Unione si spostava a Est grazie all'allargamento (facendo intendere quindi che il futuro dell'Europa sarebbe stato filo-americano). Pochi giorni dopo l'attacco di Rumsfeld, otto leader europei – Blair (Regno Unito), Aznar (Spagna), Berlusconi (Italia), Havel (Rep.Ceca) e i colleghi polacco, ungherese,

danese e portoghese - pubblicavano un testo congiunto sul Wall Street Journal che omaggiava gli Stati Uniti con una chiara presa di distanza dal nucleo franco-tedesco. Seguiva, il 5 febbraio, la dichiarazione dei dieci di Vilnius che sostenevano la politica americana. I governi che si opposero all'operazione Iraq Freedom lo fecero in nome di "un ordine internazionale multipolare, in cui il polo europeo coagulato attorno a Francia e Germania potesse aumentare il proprio peso a fianco di Usa, Cina, India e Russia".

Il 12 dicembre 2003 il Consiglio ha adottato una strategia europea di sicurezza intitolata "Un'Europa sicura in un mondo migliore". Di fronte al proliferare di nuove minacce (armi di distruzione di massa, traffici illegali, fondamentalismi, estremismi e terrorismi di diversa matrice) e considerato il mutamento dei concetti classici di difesa in nuove forme di lotta preventiva e contrasto su vasta scala alle criminalità organizzate, una politica estera efficace doveva anche postulare capacità militari finalizzate all'attuazione di missioni umanitarie o volte a ristabilire la pace anche con l'uso della forza. Nel documento si invocava un sistema internazionale restituito al multilateralismo e metodologicamente si sottolineavano i pericoli di una lettura militarista delle questioni della sicurezza internazionale; ma intanto si giurava sulla perennità del vincolo transatlantico, scegliendo di prepararsi alle nuove tipologie di «guerra preventiva» predicate dai repubblicani di Bush.

In questo modo, l'Europa ha ritrovato una sorta di unità conformandosi operativamente e strategicamente con la visione del futuro prestata dagli USA, una visione che solo pochi mesi prima era stata rifiutata dalla "Old Europe". La distinzione di Rumsfeld però alla fine è diventata una profezia capace di autoavverarsi nella paralisi decisionale sulla nuova Costituzione.

9. A conclusione dei lavori della Convenzione europea, nel luglio del 2003, i capi di Stato e di governo hanno adottato una Costituzione, che deve essere ancora ratificata da tutti gli Stati membri (nel 2005 i cittadini di Francia e Olanda hanno votato No ai referendum di adozione del Trattato).

Il testo costituzionale costituisce un passo avanti nel consolidamento della difesa comune, ma porta con sé gli stessi elementi contrastanti che hanno attraversato tutta la storia dell'integrazione europea: l'aspirazione all'autonomia difensiva, da un lato, e la fedeltà al quadro atlantico, dall'altra.

La parte I della Costituzione si occupa dei principi di base della PESD e della PESC (I-16, I-40, I-41), mentre nella parte III (art. V) sono contenute le precisazioni sulle modalità di azione. Tra le innovazioni istituzionali rilevanti troviamo: la creazione della figura del presidente permanente del Consiglio europeo, con mandato di due anni e mezzo, rinnovabile, e con l'incarico di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC (I-21); la creazione della carica di ministro degli Affari esteri dell'Unione, che sarà allo stesso tempo vicepresidente della Commissione europea e membro del Consiglio dei ministri (art. I-28).

La PESD ha assunto una dimensione più ampia nel testo costituzionale, che stabilisce chiaramente l'obiettivo di una vera e propria difesa comune europea. Le modifiche proposte tengono tuttavia conto del fatto che le capacità e le opinioni in materia di sicurezza e di difesa sono considerevolmente variegate. La Costituzione contiene, quindi, delle disposizioni (I-41) applicabili a tutti gli Stati membri, relative all'allargamento delle missioni di Petersberg e all'introduzione di una clausola di solidarietà che per la prima volta impegna all'assistenza reciproca in caso di attacchi terroristici all'interno dell'Unione o di calamità naturali. Altre disposizioni del testo

sono però basate su clausole di flessibilità (si permette ad esempio che un gruppo ristretto di Stati membri si adoperi per il perseguimento di taluni obiettivi).

E' importante sottolineare che in tutto il Trattato Costituzionale si precisa che l'Alleanza Atlantica deve restare il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri. Questa condizione ha pesato molto nel dibattito referendario sulle ratifiche costituzionali, soprattutto in Francia, dove i sostenitori di una europa-europea, libera dal giogo degli Stati Uniti, si sono dimostrati la maggioranza.

10.L'Unione dell'Europa Occidentale nacque ufficialmente nel 1954, quando il Trattato di Bruxelles del 1948 fu modificato con alcuni protocolli per far entrare nel patto anche l'Italia e la Repubblica Federale Tedesca.

Nell'art. IV del primo protocollo modificativo si affermava che il Consiglio dell'UEO doveva istituire dei corpi sussidiari secondo necessità e, tra questi, la creazione di un'Agenzia Europea per il Controllo degli Armamenti era il provvedimento considerato più urgente, tanto che le sue funzioni venivano già definite nel IV Protocollo modificativo. Nello stesso articolo, al momento di definire le procedure decisionali del Consiglio (unanimità nella maggior parte dei casi), si specificava che, nell'esame di questioni sottoposte dall'Agenzia per il Controllo degli Armamenti, la votazione sarebbe dovuta procedere per maggioranza semplice.

Riguardo all'argomento, il terzo protocollo esaminava specificatamente la questione del controllo degli armamenti e in esso si faceva particolare riferimento a precisi elenchi di armi atomiche, batteriologiche e chimiche, da vietare o da calmierare, ribadendo a tal proposito gli impegni presi dalla RFT a non fabbricarne (regolati nell'"annesso" al primo protocollo).

Con il IV protocollo si davano indicazioni concrete per l'istituzione di un'Agenzia Europea per il controllo degli armamenti, la cui funzione doveva essere principalmente regolamentare in maniera efficace le disposizioni previste nel protocollo precedente.

L'Agenzia veniva posta sotto la responsabilità del Consiglio UEO e doveva essere formata da un Direttore, assistito da un vice (Deputy Director) e supportato da uno staff composto equamente da personale proveniente dagli stati membri. Il Direttore era eletto all'unanimità dal Consiglio UEO e restava in carica per 5 anni.

Nell'art. 7 si specificava che le funzioni dell'Agenzia dovevano essere:

- assicurarsi che il divieto di costruire alcuni tipi di armi (specificato nel III Protocollo) venisse osservato.

- controllare che i livelli di produzione e di importazione di alcuni armamenti corrispondessero a quelli stabiliti nel III Protocollo.

Per assolvere questi compiti l'Agenzia doveva analizzare le statistiche e le informazioni sul budget fornite dai membri UEO e dalle autorità NATO, compiere test di controllo, visite e ispezioni nei luoghi di produzione e di sviluppo, e, infine, riferire al Consiglio quanto appurato.

Per quanto riguarda i rapporti con la NATO, si specificava sempre che le operazioni dovevano avvenire nel rispetto dell'Alleanza Atlantica, e che, nel caso di ispezioni a luoghi posti sotto autorità NATO, bisognava collaborare con il personale del Supremo Comando Alleato in Europa.

Sui provvedimenti era chiaro l'articolo 20: l'Agenzia doveva riferire immediatamente al Consiglio nel caso in cui avesse verificato la costruzione di armi vietate e l'esistenza di quantità in eccesso di armamenti. Se nell'opinione del Consiglio l'infrazione non era grave, poteva essere gestita localmente. Per altri tipi di infrazioni, il Consiglio invitava lo Stato membro a fornire spiegazioni adeguate e se queste si rivelavano

insoddisfacenti, venivano presi i provvedimenti adeguati con un voto di maggioranza (come già indicato nel I protocollo).

Circa un anno dopo la modifica al Trattato di Bruxelles, il 7 Maggio 1955, il Consiglio UEO decise di istituire a Parigi il Comitato Permanente degli Armamenti (Standing Armaments Committee), una organizzazione intergovernativa responsabile di assicurare cooperazione nella produzione e nella standardizzazione di alcune categorie di armamenti tra i sette paesi membri dell'Unione dell'Europa Occidentale. Il Comitato era formato da rappresentanti dei governi e, per assicurare la continuità dei lavori, si decise di mantenere nella sede un Comitato di delegati permanenti che collaborassero a stretto contatto anche con il personale della NATO. La presidenza dell'organo veniva assunta da un rappresentante del Governo a cui era affidata la presidenza del Consiglio dell'UEO.

Negli anni, tra le fasi alterne attraversate dall'UEO, l'Agenzia Europea per il controllo degli armamenti ha continuato il suo lavoro, collaborando con il Comitato Permanente e interagendo con il Gruppo Europeo di Programmazione Indipendente (IEPG), di cui parleremo in seguito.

11. Nel 1976 durante un forum, costituito dai Ministri della difesa di 13 Stati europei della NATO (tranne l'Islanda che non possiede proprie forze armate) venne costituito il Gruppo Europeo di Programmazione Indipendente (IEPG), un gruppo informale di cooperazione nel campo degli armamenti.

A tale istituzione, che riuniva i paesi europei membri della NATO al fine di cooperare nel campo della ricerca, dello sviluppo e della produzione di apparati, attrezzature e armamenti, hanno partecipato Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Turchia e Gran Bretagna.

L'IEPG era stato costituito per rispondere concretamente a due necessità: esprimere la volontà dei paesi europei membri Nato di condurre una politica degli armamenti indipendente anche se armonizzata con quella degli americani, far rientrare nella cooperazione difensiva la Francia, in quel periodo allontanatasi dal Patto Atlantico. Del Gruppo, comunque, si persero tracce di attività concrete fino al 1991, quando a Maastricht si rispolverò la sigla, in vista della creazione di un'Agenzia Europea degli Armamenti.

Nell'ambito del vertice si compirono ulteriori passi in direzione dell'incremento di cooperazione tra i paesi europei, richiedendo ai fini di una decisione, l'elaborazione di una disciplina riguardante sviluppi ed azioni.

In un incontro a Bonn nel dicembre 1992, i Ministri della Difesa dei 13 paesi dell'IEPG decisero di trasferire le competenze dell'organo all'UEO, e si accordarono su alcuni principi base su cui doveva essere basato il trasferimento:

- tutte le 13 nazioni dovevano partecipare a pieno titolo e con gli stessi diritti e responsabilità alla cooperazione nel settore degli armamenti;
- ci doveva essere un solo forum sulla cooperazione europea in materia di armamenti;
- la cooperazione negli armamenti in Europa doveva essere gestita dai Direttori Nazionali degli Armamenti delle 13 nazioni;-dovevano essere mantenuti i contatti con la NATO e l'EDIG (Gruppo Industriale Europeo della Difesa).

Durante il Consiglio UEO di Roma del maggio 1993, i ministri della Difesa dell'IEPG riaffermarono i principi chiave su cui la cooperazione negli armamenti doveva essere basata e si accordarono sugli aspetti organizzativi: da quel vertice, il forum per la cooperazione negli armamenti dell'UEO è conosciuto con la sigla WEAG (Gruppo armamenti dell'Europa occidentale). L'IEPG è stato formalmente sciolto il 4 dicembre

del 1993, dopo che il Segretariato WEAG, denominato ARMSEC, ha preso il posto del Segretariato IEPG.

Sul piano istituzionale, il WEAG presenta una struttura organizzativa articolata su tre bracci operativi detti "Pannelli". Il Pannello I (Equipment Programmes) sviluppa i programmi di equipaggiamento che soddisfino i requisiti operativi e militari dei paesi membri.

Prevalente rilievo per la gestione delle attività di ricerca assume il Pannello II, che si pone come snodo tra gli Stati membri e il WEAG, sovrintende alla direzione globale e definisce gli indirizzi nella materia, in conformità alle disposizioni dei "Memorandum Of Understanding"(MoU). Questi ultimi rappresentano la disciplina giuridica con cui il WEAG fissa, nei diversi settori d'intervento, principi e regole nelle relazioni tra gli Stati membri.

Il Pannello III (Procedures and Economic Matters), infine, si occupa degli aspetti di politica economica e industriale, nonché di tutti gli aspetti procedurali degli acquisti in cooperazione.

Il Western European Armament Group è l'organismo chiamato, nell'ambito della NATO, a coordinare le scelte militari dei paesi del Vecchio Continente. Al momento della sua costituzione, tra obiettivi del WEAG c'erano: il rafforzamento della posizione tecnologica ed industriale europea in materia di ricerca militare e l'apertura di un mercato degli armamenti europeo; il coordinamento delle iniziative, la realizzazione di un più efficace utilizzo delle risorse; la predisposizione di un piano comune per la ricerca; la promozione dello scambio d'informazioni scientifiche e della cooperazione nei progetti di ricerca tecnologica nel settore degli armamenti, tra enti governativi, industrie, università; la promozione dell'uso congiunto delle installazioni di sperimentazione; la gestione anche dal punto di vista amministrativo delle attività.

L'azione svolta in Europa dai Paesi partecipanti al WEAG si articola su tre livelli:

-politico, rappresentato dai Ministri della difesa;

-decisionale, costituito dai Direttori Nazionali degli Armamenti, coadiuvati da EDIG;

-esecutivo, strutturato sui tre Pannelli, in vista dell'ottimizzazione delle risorse, mediante la cooperazione in campo industriale e tecnologico.

Nel 1993 è stato creato un Gruppo di Studio ad hoc per esaminare tutte le questioni relative ad una Agenzia Europea degli Armamenti che si orientò nel raccomandare l'istituzione di un organo sussidiario con personalità giuridica (il futuro WEAO) . Occorre ricordare che i Ministri della difesa WEAG, nel novembre 1996, a Erfurt, hanno avviato un processo di ampliamento dell'organizzazione, portato poi a conclusione nel novembre 2000, nella riunione di Marsiglia, in cui è stato deliberato l'accesso di altre sei nazioni: Austria, Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Polonia, Svezia. Con l'accoglimento dell'istanza di allargamento, il numero dei membri è salito a 19, ciascuno con gli stessi diritti e le stesse responsabilità.

Il WEAG ha terminato le sue attività nel maggio 2005.

12. Nel novembre 1996, durante il Consiglio UEO di Ostenda, allo scopo di ampliare la cooperazione, di potenziare la base tecnologica della difesa e promuovere un mercato europeo degli armamenti, è stata costituita l'Organizzazione Europea Occidentale degli Armamenti (Western European Armament Organization – WEAO). Ad Ostenda fu adottata una carta istitutiva e firmato il WEAO MoU dagli allora 13 membri del WEAG (da allora i membri sono poi aumentati a 19).

Rispetto alle più vaste finalità della UEO, la WEAO si pone come un corpo sussidiario e dotato di personalità giuridica (il primo nel campo degli armamenti), delineando un quadro di riferimento per l'esercizio delle attività cooperative nel settore degli

armamenti. Peraltro, oltre ad offrire il quadro giuridico, esplica attività esecutive e di controllo, in ordine ai progetti di tecnologia e ricerca.

Sebbene gli atti firmati ad Ostenda fossero mirati alla creazione di Agenzia Europea per gli Armamenti, l'Organizzazione ha operato solo come una Cellula di Ricerca, conosciuta con l'acronimo WRC (prima impegnata nel Pannello II del WEAG). I suoi uffici sono a Bruxelles, insieme a quelli del Segretariato UEO e a quelli del Segretariato degli Armamenti del WEAG.

A capo della Cellula c'è un General Manager, coadiuvato da 13 membri dello staff (scelti tra otto differenti paesi europei), e responsabile verso il Consiglio dei Direttori dell'UEO (composto dai Direttori Nazionali degli Armamenti dei 19 paesi membri).

La struttura è dedicata prevalentemente alla gestione tecnico-amministrativa dell'attività contrattuale conclusa con l'industria della Difesa e gestisce per gli stati membri una varietà di servizi nel campo Ricerca e Tecnologia.

Essendo dotata di personalità giuridica, il WEAO agisce come un'agenzia dotata di autonomia amministrativa e capace di gestire contratti per conto degli stati partecipanti sulla ricerca e sullo sviluppo tecnologico. Ciò tuttavia, pur rappresentando un vantaggio per il risparmio sulla ricerca comune, ha rappresentato un ostacolo per i paesi più avanzati dal punto di vista industriale che avrebbero preferito collaborare anche nella progettazione e nella produzione.

Nel 1997, il WRC ha accentrato l'attività contrattuale in sede WEAO, realizzando una incisiva semplificazione delle procedure connesse all'intervento delle nazioni.

Seguendo un bisogno di semplificazione e di riduzione dei numerosi organismi presenti nell'ambito difesa europea, è stato deciso che il WRC, come già il WEAG l'anno prima, terminerà le sue attività il 30 Giugno del 2006.

13.L' Organizzazione Congiunta di Cooperazione in materiali di Armamenti (OCCAR) fu istituita il 12 Novembre 1996 con un accordo amministrativo tra i Ministri della Difesa di Francia, Italia, Germania e Regno Unito, insoddisfatti dalla mancanza di autorità dell'UEO e dalle difficoltà di istituzione dell'Agenzia Europea degli Armamenti. L'Organizzazione fu istituita a con lo scopo di favorire una politica comune nel campo degli armamenti, accrescere il grado di interoperabilità fra le Forze Armate dei paesi aderenti, favorire le economie di scala consentite da programmi di acquisizione comuni e contribuire al consolidamento dell'identità europea di sicurezza e difesa. I Ministri della Difesa delle 4 Nazioni fondatrici firmarono un Trattato, la Convenzione OCCAR, che è stata ratificata da tutti i membri ed è entrata in vigore il 28 gennaio 2001.

La Convenzione conferisce all'organizzazione status legale, autorizzandola a gestire contratti e ad assumere personale. A suo supporto, l'OCCAR ha sviluppato un'ampia gamma di Documenti di Gestione e una struttura organizzativa che abilita a gestire i programmi collaborativi.

L'Organizzazione è aperta alle altre nazioni europee, con il vincolo che la loro attuale partecipazione in un programma di equipaggiamento collaborativo coinvolga almeno un partner OCCAR e a condizione di accettare i suoi principi fondanti, le regole e le procedure. Ad oggi, due nuovi membri si sono aggiunti ai quattro fondatori: il Belgio nel 2003 e la Spagna nel 2005.

Per quanto concerne il suo funzionamento, l'OCCAR sostituisce alle regole nazionali le proprie. Le questioni di alto livello politico sono trattate dal Consiglio dei Supervisor (BoS), con la presenza dei Ministri della Difesa degli Stati membri. I Ministri regolarmente delegano gli affari del Consiglio dei Supervisor ai loro DNA: il

BoS è inoltre supportato da una Commissione Politica e Imprese Future, una Commissione Finanza e una Commissione Sicurezza.

L'OCCAR è un'agenzia intergovernativa, ma non fa capo all'Europa. Appartiene ai suoi sei azionisti ed è esclusivamente un'agenzia degli approvvigionamenti che si occupa della gestione dei programmi. Lo scopo dell'organizzazione è principalmente industriale, con una vocazione anti-spreco rispetto alle risorse produttive e alle politiche di mercato. La frammentazione non paga al cospetto dei giganti americani, e l'Europa è attraversata da una tendenza alla privatizzazione e alla fusione, che potrebbe armonizzare un quadro altrimenti confuso e ricco di sprechi industriali. In questa cornice, si può capire perfettamente il perché dell'istituzione dell'OCCAR. Secondo la Convenzione di attuazione, i paesi membri dell'organizzazione perseguono "l'obiettivo di aumentare la loro cooperazione in materia di armamenti al fine di migliorarne l'efficienza e ridurre i costi". Non si parla di capacità militare più forte o di sforzi per programmi di ricerca, ma è tutto spostato sulla considerazione che "il raggiungimento della migliore ratio fra costi ed efficienza per la presente e la futura cooperazione è una necessità assoluta". Su tali premesse, l'impegno dei paesi membri è (art. 5) "di rafforzare la competitività della tecnologia europea di difesa e il suo patrimonio industriale" e "gli stati membri rinunciano, nella loro cooperazione, al calcolo analitico di un corretto ritorno industriale sulla base dei singoli programmi, e lo sostituiscono con la ricerca di un equilibrio pluriprogramma e pluriennale". La Convenzione parla poi delle varie procedure decisionali, fondate comunque sul consenso unanime fra i quattro membri del direttivo, uno per paese, e permettendo il coinvolgimento di altri stati che desiderano associarsi (come Spagna e Olanda). Il quartier generale è diviso fra Coblenza e Rueil-Malmaison, e la supremazia franco-tedesca è rafforzata dalla sede

degli incontri dei suoi organi, circa tre volte l'anno a Bonn, e dall'obiettivo di integrare tutti i vari programmi bilaterali franco-tedeschi nell'OCCAR.

14. La Letter of Intent - Framework Agreement (LoI) è un'intesa rivolta a favorire la riorganizzazione dell'industria della difesa europea attraverso la semplificazione e l'armonizzazione delle attività in sei aree di primaria importanza:

- 1) sicurezza degli approvvigionamenti
- 2) procedure di esportazione
- 3) sicurezza delle informazioni
- 4) ricerca e sviluppo
- 5) scambio, utilizzazione e proprietà delle informazioni tecniche
- 6) armonizzazione dei requisiti militari.

L'iniziativa, del tutto indipendente dalle altre attività europee nell'area, è partita nel 1997 da Inghilterra, Francia e Germania, con l'obiettivo di creare un contesto di cooperazione agile, non burocratico, in grado di facilitare la ristrutturazione del settore e il potenziamento della sua base tecnologica. Con l'adesione, nell'aprile 1998, di Spagna, Italia e Svezia, essa si è trasformata in una intesa a sei, formalizzata nel luglio dello stesso anno con l'approvazione da parte dei ministri della Difesa di una "Lettera di Intenti" per "Facilitare la Ristrutturazione dell'Industria Europea della Difesa". È stato così incluso nel progetto l'80% del settore a livello continentale.

La LoI riguardava soprattutto il tentativo di razionalizzare le procedure di interscambio dei prodotti militari, che ogni nazione definisce tradizionalmente in modo autonomo anche quando riguardano progetti comuni di cooperazione. Tale difformità di regole e procedure impone attriti a volte insostenibili e impedisce qualsiasi iniziativa seria verso la costituzione di un pilastro industriale per la PESC.

Un'altra carenza che la LoI cercava di colmare riguarda la difformità dei metodi per determinare i requisiti operativi delle varie Forze Armate nazionali. Essa permane tuttora, salvo aggiustamenti minori in alcuni stati (fra i quali non c'è l'Italia). Una standardizzazione delle procedure permetterebbe di normalizzare anche le specifiche tecniche di armi e sistemi, consentendo di assicurare la sostenibilità dello sforzo bellico nel tempo, e soprattutto l'interoperabilità di mezzi e procedure con le più avanzate forze armate americane. Proprio la netta superiorità dei sistemi americani, ha spinto ad utilizzare la LoI come piattaforma di lancio per una fase risolutiva dell'integrazione militare-industriale europea, fornendo un concreto braccio tecnologico alla futura Europa militare, la quale difetta proprio di cruciali strumenti moltiplicatori delle proprie capacità ed è costretta, per l'Eurocorps, a chiederli in prestito alla NATO, cioè agli Stati Uniti.

All'atto dell'approvazione del progetto fu stabilito che dovessero essere formati sei gruppi di lavoro plurinazionali e integrati Difesa-Industria che avrebbero dovuto redigere altrettante raccomandazioni in altrettante aree chiave derivanti dagli obiettivi prima menzionati. A ciascuna delle nazioni veniva affidata la responsabilità di un gruppo e tutto il processo era gestito da un Comitato Esecutivo costituito da alti rappresentanti delle varie Agenzie di Procurement nazionali. I lavori dei vari team sono stati presentati durante il Simposio conclusivo della LoI, nel novembre 2002 a Parigi, che si è trasformato in una specie di convocazione degli Stati Generali dell'industria della difesa europea. I risultati degli studi sono stati giudicati soddisfacenti, ma non hanno portato a nessuna rivoluzione. Due le principali posizioni di tipo politico emerse: quella francese, che vorrebbe caratterizzare l'industria della difesa europea soprattutto in funzione competitiva nei confronti dell'alleato-rivale statunitense, e

quella britannica, che invita a non inseguire chimere impossibili ma concentrarsi sul superamento delle numerose carenze individuate nei gruppi di lavoro.

15. Il Direttorato del Mercato Interno della Commissione delle Comunità europee ha pubblicato nel settembre 2004 un documento denominato "Green Paper on Defence procurement", una delle iniziative annunciate per rinforzare la base tecnologica della politica di sicurezza dell'UE e migliorare il rendimento delle spese militari degli stati membri. Il loro ammontare complessivo è di 160 miliardi di euro all'anno, non poco se si considerano i limiti geografici e strategici delle ambizioni geopolitiche europee.

Le iniziative di Bruxelles mirano a creare progressivamente un mercato unificato europeo per gli equipaggiamenti della difesa e sono in particolare focalizzate sulla necessità di superare l'articolo 296 del Trattato di Roma, che dispensa gli Stati membri dell'Unione dall'obbligo della competizione industriale nel procurement di beni e servizi che abbiano scopo militare, o siano comunque cruciali per la sicurezza nazionale. Si tratta della più vistosa eccezione di un sistema economico continentale ormai largamente integrato. Sulla necessità del suo superamento tutti i paesi membri concordano, almeno in linea di principio (e finché non si toccano i singoli interessi, come nel caso del Green Paper).

L'articolo 296 ha fatto sì che dal punto di vista dell'industria degli armamenti una Europa unita - o almeno in solidificazione - ancora non esista, e non sia stata neanche avviata. Esso ha generato uno sbilanciamento fra l'aspetto industriale della sicurezza europea e quello militare in senso stretto, che si sta concretizzando con molteplici iniziative operative. Anche lo stesso approvvigionamento coordinato a livello continentale, che ha preso corpo con la recente decisione di istituire l'Agenzia Europea degli Armamenti, rischia di non aver molto significato o di essere addirittura controproducente, permanendo gli effetti dello stesso articolo.

Per superare gli inconvenienti descritti, il Libro Verde si propone di suscitare un dibattito preliminare circa l'opportunità di armonizzare le regole nazionali che governano la contrattualistica. L'obiettivo è quello di favorire una progressiva apertura dei mercati nazionali ai produttori appartenenti all'area dell'Unione, tenendo in considerazione la delicatezza della materia e l'estrema sensibilità dei paesi membri nei suoi confronti. Nel Paper viene messo in evidenza che la frammentazione del mercato della difesa produce un gran numero di disfunzioni e inefficienze, per la riduzione della competitività industriale che essa fatalmente ingenera, il limitato costo efficacia degli equipaggiamenti che le forze armate Ue riescono ad approvvigionare e l'elevato onere che il meccanismo fa gravare sui contribuenti dei paesi membri.

La gran parte dei contratti per la difesa dei paesi europei sono oggi assegnati in accordo con regole nazionali. Queste sono quasi sempre molto diverse da paese a paese, in particolare per quanto riguarda la definizione delle specifiche, la pubblicazione dei bandi di gara, i criteri per la aggiudicazione dei contratti e la trasparenza della competizione. Questa mancanza di omogeneità costituisce un ostacolo per i fornitori esterni all'ambito nazionale, anche quando le competizioni vengono estese all'ambito comunitario.

Secondo il Libro Verde, gli sforzi volti a migliorare questa situazione non hanno dato quasi mai esito positivo, anche perché in caso di interpretazione di punti poco chiari fanno fede innanzitutto le regole nazionali. La prevalenza della normativa nazionale su quella comunitaria e la sua supremazia giuridica sono in contrasto con le regole generali dell'Unione, ma derivano dall'eccezionalità del citato articolo 296.

Per trovare una soluzione definitiva, il criterio scelto dalla Commissione è quello di aprire un dibattito telematico aperto sul defence procurement, ampliandolo a una platea

molto vasta: organi comunitari, governi, associazioni di categoria, lobbies, competenze professionali, fonti di opinione e di cultura, persino semplici cittadini.

Le prime reazioni al Green Paper dell'industria europea nel suo complesso, attraverso le associazioni professionali e i grandi gruppi, sono state piuttosto fredde. Viene evidenziato che la situazione europea del settore degli armamenti è molto complessa e non si può ridurre a un semplice discorso di competitività e riduzione delle inefficienze. Coesistono questioni di ordine strategico, politico, economico, sociale, istituzionale, industriale, di indipendenza nazionale, che non sono facilmente circoscrivibili. Una semplice direttiva che sconvolgesse le attuali regole senza considerazione per gli altri parametri al contorno potrebbe essere distruttiva delle capacità europee, a solo beneficio della competizione extra Ue.

E' auspicato un approccio più flessibile e conservativo, che consenta di innovare salvaguardando il patrimonio tecnologico e di competenze delle nazioni europee. Ciò potrebbe essere conseguito attraverso l'elaborazione di un codice di condotta intergovernativo che orienti e supporti un approccio cooperativo verso la risoluzione della questione.

In estrema sintesi sembra che la parola d'ordine dell'industria dei paesi europei, e di gran parte degli stessi governi, sia quello di annacquare l'iniziativa della Commissione europea, anche per cautelarsi dal pericolo che la medesima capacità resti concentrata solo nel sistema francese, l'attore più forte e interessato al superamento dei vincoli del art. 296.

16. Come si è visto dai capitoli precedenti, l'idea di creare un'agenzia europea nel campo degli armamenti è tornata periodicamente, dal secondo dopoguerra in poi, all'interno dei dibattiti comunitari sullo sviluppo di una politica europea nel settore della difesa. Ciò nonostante, fino al 2003 (precisamente fino al semestre giugno-

dicembre di Presidenza UE italiana), non si è riusciti a creare un organismo efficace, agile e soprattutto concreto, né in sede europea né in ambito NATO.

I negoziati furono incentivati da due documenti franco-britannici del 9 Aprile 2003. Nel nome stesso dell'agenzia EDCDAA (European Defence Capabilities Development and Acquisition Agency), Francia e Inghilterra avevano posto una prima importante condizione: la nuova agenzia non doveva essere incentrata sul controllo degli armamenti (parola nemmeno menzionata), ma doveva occuparsi dello sviluppo concreto di capacità di difesa. In altri termini l'agenzia doveva agire primariamente nel campo militare, senza fungere per forza da raccordo con le industrie dei paesi membri. Nella concezione portata avanti da questi due non-paper, l'agenzia doveva essere un organo di coordinamento delle diverse esigenze nazionali con a capo un esponente con ruolo simile a quello di Javier Solana, Alto Rappresentante della PESC e Segretario Generale della UEO.

In risposta a queste proposte, la presidenza UE italiana precisò che il nuovo organismo non poteva avere dei compiti esclusivamente propositivi, ma si servì della proposta franco-britannica come base di consenso iniziale: la linea italiana andava nella direzione di un organismo in grado di integrare i requisiti militari, la pianificazione delle capacità, la gestione dei programmi e le procedure di acquisizione. Membri dell'Agenzia potevano essere potenzialmente tutti i membri dell'UE, con la condizione di appartenere all'OCCAR ed alla LoI e di avere un programma concreto su cui collaborare.

Per quanto riguarda i riferimenti istituzionali, fu proposto che sui Ministri della Difesa ricadesse la responsabilità primaria, mentre una guida politica generale nel quadro della PESC era affidata al COPS (Comitato Politico e di Sicurezza). Come guida

dell'agenzia si pensò ad un vice di Solana, coadiuvato da un adeguato staff permanente e da personale distaccato dalle capitali e degli altri organi preesistenti.

In merito al bilancio, il non-paper della la Presidenza proponeva la creazione di un fondo comune basato inizialmente sull'allocazione dell'1% dei bilanci di R&T e di approvvigionamento militari di ogni membro.

Su queste proposte iniziali, il negoziato fu vivace: i paesi partecipanti alla discussione erano 25 (infatti oltre ai 15 stati membri, alle riunioni plenarie presenziavano, con diritto di parola, anche i 10 paesi candidati all'ingresso nell'Unione). Contro ogni previsione, l'antica divisione tra paesi "maggiori produttori" e "minori produttori" di armamenti ebbe poco peso nel dibattito. Tra i paesi minori produttori c'erano quelli che agivano in funzione di sostegno indiretto ad un maggior produttore, quelli che davano sostegno attivo alla proposta integratrice della Presidenza, oppure quelli che richiedevano chiarimenti sulle regole che presiedevano ad accordi più ristretti come OCCAR e LoI.

Alcune divergenze nelle opinioni degli stati, soprattutto in merito alla struttura (la Germania proponeva il concetto di rete) e alle competenze (la Presidenza voleva un organismo decisore), rallentarono i negoziati. Gran parte del dibattito si concentrò sulla presenza dei DNA nell'agenzia: le resistenze burocratiche all'interno del Consiglio Europeo contro una moltiplicazione degli organi direttivi indussero ad adottare una soluzione di compromesso in cui si prevedeva che l'agenzia dovesse avvalersi del contributo dei DNA.

17. Nel corso del 2003, la riflessione sulla creazione dell'Agenzia è stata formalizzata in due proposte distinte: la prima è stata approvata dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (GAERC) del 17 Novembre, mentre la seconda, formulata

nell'ambito dei lavori di stesura della Costituzione Europea, rimane legata alle sorti delle ratifiche della Carta costituzionale.

Nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, leggiamo che “il Consiglio europeo incarica gli appropriati organi del Consiglio di avviare le necessarie azioni per creare, nel corso del 2004, un'agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti”. Nel testo, in cui si specificava che l'agenzia era soggetta all'autorità del Consiglio e aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri, venivano elencati gli scopi per cui l'organismo doveva essere creato:

- sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi
- promuovere e intensificare la cooperazione europea in materia di armamenti
- rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea
- creare un mercato europeo competitivo degli equipaggiamenti per la difesa
- promuovere una ricerca che miri alla leadership nelle tecnologie strategiche per le future capacità di difesa e di sicurezza, rafforzando così il potenziale industriale europeo nel settore.

Il GAERC del 17 novembre 2003 disponeva che l'agenzia fosse creata nel corso del 2004 e istituiva una squadra che si occupasse della sua realizzazione. Il nome diventava “Intergovernmental agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments”, indicando l'approccio complessivo delle competenze dell'agenzia.

Secondo quanto deciso, l'Agenzia non pregiudicava le competenze degli Stati membri nelle materie inerenti alla difesa, aveva personalità giuridica, e le sue azioni erano poste sotto la responsabilità dei ministri della difesa. Gli aspetti istituzionali, giuridici e finanziari inerenti alle funzioni e ai compiti di base dell'Agenzia dovevano essere

esaminati dagli organi competenti del Consiglio alla luce delle raccomandazioni del Gruppo per l'istituzione dell'Agenzia.

Considerando il fatto che il cammino dell'agenzia sarebbe stato necessariamente per tappe, si tracciava un calendario per regolare le varie fasi di attuazione del progetto. Nella fase iniziale dell'Agenzia, il cui inizio è stabilito nel 2004, “l'Agenzia fungerà da punto di coordinamento nella rete esistente di organi, accordi e competenze”.

Sempre in questa fase, le relazioni di lavoro dell'Agenzia e il quadro giuridico e operativo dovevano essere già stabiliti soprattutto per quel che riguardava la collaborazione con l'OCCAR, le procedure previste in ambito LoI, e l'incorporamento e l'adattamento degli accordi WEAG e WEAO. Importante l'obiettivo di arrivare ad una rinuncia permanente delle disposizioni contenute nell'art. 296 del TCE tra i membri dell'Agenzia.

Nella fase di piena operatività, invece, veniva stabilito che l'Agenzia sarebbe stata responsabile in particolare dell'integrazione degli aspetti operativi delle capacità e degli aspetti inerenti all'acquisizione e allo sviluppo. In questa fase essa avrebbe incorporato i principi e le prassi delle organizzazioni preesistenti. Nel cooperare con questi gruppi, l'Agenzia avrebbe rispettato il quadro istituzionale unico e l'autonomia decisionale dell'Unione europea, e i requisiti e i vincoli giuridici di quelle organizzazioni.

L'agenzia, quindi, doveva diventare il luogo istituzionale in cui si raggruppavano i vari accordi esistenti in ambito europeo ed in cui si decideva di arrivare ad un mercato integrato degli armamenti aperto a tutti i suoi partecipanti, rinunciando definitivamente alla clausola di salvaguardia di sicurezza nazionale, che sarebbe rimasta vigente solo nei confronti dei paesi non membri.

Sulla missione di impulso alla ricerca tecnologica dell'Agenzia, si registrò un netto arretramento rispetto alle posizioni stabilite al vertice europeo di Salonicco.

Praticamente fu impossibile convincere Francia, Germania e Regno Unito che l'aspirazione ad un ruolo di guida in alcune tecnologie strategiche non costituisse un indebolimento del rapporto transatlantico.

18. Per quanto riguarda l'attuazione dei suoi compiti, il GAERC del 17 novembre indica che l'Agenzia svilupperà le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi attraverso:

- l'identificazione, in collaborazione con gli organi competenti del Consiglio, delle esigenze future di difesa dell'UE, sia quantitative sia qualitative e in termini sia di forza che di equipaggiamenti (l'iniziativa di valutare le priorità finanziarie per lo sviluppo delle future capacità europee costituisce una significativa innovazione);
- il vaglio, l'analisi e la valutazione degli impegni di capacità assunti dagli Stati membri (questo provvedimento chiude la fase delle valutazioni consensuali tra stati ed apre quella di un auditing esterno, più imparziale);
- la promozione e il coordinamento dell'armonizzazione dei requisiti militari;
- l'identificazione e la proposta di attività di collaborazione nel settore operativo;
- la messa a punto di valutazioni delle priorità finanziarie per lo sviluppo e l'acquisizione di capacità;

L'Agenzia inoltre dovrà promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel settore degli armamenti con:

- la proposta di progetti multilaterali per soddisfare le esigenze di capacità della PESD attuali e future;
- l'impegno a coordinare programmi attuati dagli Stati membri e a gestire programmi di cooperazione specifici tramite l'OCCAR o modalità di programma particolari in base all'esperienza dell'OCCAR stessa, in modo da promuovere un approvvigionamento

efficiente e costo-efficace (questo principio sancisce la fine dei programmi collaborativi con successivi sfondamenti di bilancio).

Altro compito dell’Agenzia sarà individuare e attuare misure per rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea e, se agirà in collegamento con la Commissione, dovrà contribuire alla creazione di un mercato europeo degli equipaggiamenti per la difesa competitivo a livello internazionale, fornendo ulteriore impulso allo sviluppo e dall’armonizzazione di regole e procedure, adattate su quelle della LoI.

Importante, soprattutto per rafforzare il potenziale industriale europeo nel settore, è il compito di promuovere la ricerca.

Il Consiglio dispone che vengano svolti anche studi R&T sui bisogni operativi futuri, coordinando e pianificando attività di ricerca comuni, servendosi dell'esperienza acquisita attraverso il WEAG e il WEAO.

I compiti delineati sono il frutto di successivi compromessi, ma hanno il pregio di non essere né definitivi, né esaustivi, lasciando spazio ad ulteriori miglioramenti.

secondo il GAERC del novembre 2003, l'Agenzia doveva essere così strutturata:

-Comitato direttivo,

-Capo dell'Agenzia

-Direttore esecutivo

-Personale permanente dell'UE

Il Comitato direttivo (Steering Board) è l’organo di governo dell’Agenzia composto da rappresentanti degli Stati membri abilitati a impegnare i propri governi, e da un rappresentante della Commissione. Esso si riunisce a livello di ministri della difesa o dei loro rappresentanti. Compiti dello Steering Board sono definire le attività

dell'Agenzia nell'ambito di eventuali direttive impartitegli dal Consiglio e approvare il programma di lavoro e il bilancio. Alle riunioni del Comitato direttivo partecipano il Capo dell'Agenzia (o il suo rappresentante), d'ufficio, il presidente dell'EUMC e i DNA o i loro rappresentanti. Per le questioni di interesse comune, inoltre, alle riunioni intervengono, su invito del Comitato direttivo, i capi di altri regimi, gruppi e organizzazioni le cui attività saranno assimilate da quelle dell'Agenzia. Sempre su invito del Comitato prende parte alle riunioni il Segretario generale della NATO (o il suo rappresentante).

Il Capo dell'Agenzia, cioè il Segretario generale/Alto Rappresentante della PESC, dotato di alto profilo politico e nominato dal Consiglio Europeo, presiede le riunioni dello Steering Board ed è coadiuvato dal personale permanente. È responsabile della realizzazione degli obiettivi dell'Agenzia e del funzionamento e dell'organizzazione di quest'ultima in generale. Suo compito è riferire al Consiglio (GAERC con la partecipazione dei ministri della difesa) sui lavori, comprese le decisioni adottate dal Comitato direttivo.

Il direttore esecutivo, che è anche il capo del personale permanente, riferisce al Capo dell'Agenzia sui compiti organizzativi e amministrativi. È responsabile del controllo e del coordinamento delle unità funzionali, garantendo la coerenza globale delle loro attività. Egli viene nominato dal Comitato direttivo dietro raccomandazione del Capo dell'Agenzia.

Per quanto riguarda il personale, si tratta di un piccolo staff permanente dell'UE selezionato in base alle capacità individuali, che può essere potenziato temporaneamente con distacchi nazionali in funzione di compiti e progetti specifici.

Le disposizioni del Consiglio indicano di suddividere il personale in unità funzionali, secondo istruzioni impartite dal Capo dell'Agenzia e approvate dal Comitato direttivo.

Le modalità di reclutamento del personale sono tre: di norma, direttamente dall'Agenzia, mediante selezione tra cittadini degli Stati membri; con distacchi presso l'Agenzia di funzionari della Comunità per compiti e progetti specifici; con distacchi di esperti nazionali degli Stati membri che partecipano all'Agenzia, sempre secondo le necessità specifiche.

In tutti i casi, questo tipo di reclutamento dovrebbe garantire all'Agenzia i servizi di un personale caratterizzato dai più elevati standard di capacità ed efficacia, proveniente da un'area geografica la più ampia possibile (sempre tra gli Stati membri che partecipano all'Agenzia).

Il CAGRE del novembre 2003, sancendo con forza la regolamentazione su cui doveva basarsi l'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti, non solo ha sancito una tappa lungamente rinviata nello sviluppo del secondo pilastro, ma ha creato le premesse per la realizzazione di un organo che avesse alcune rilevanti potenzialità per dare un forte impulso ad una profonda riorganizzazione della domanda e dell'offerta nel settore degli armamenti in Europa.

Nonostante ostacoli vecchi e nuovi, tutti i partner del negoziato hanno alla fine riconosciuto nei fatti che la tradizionale concezione strettamente intergovernativa e minimalista non solo non rispondeva ai rispettivi interessi particolari, ma era, da un lato, giuridicamente inapplicabile nel contesto normativo dell'UE anche in ambito di secondo pilastro e dall'altro, inadatta al nuovo contesto strategico in cui è inserita l'Unione Europea.

19.L'industria nel settore degli armamenti è arrivata al momento dell'istituzione dell'Agenzia in ordine quasi caotico, legata a retaggi culturali molto forti. Dagli antichi arsenali si è passati gradualmente ad aziende statali o a capitale misto o private, con

varie combinazioni. Molte imprese hanno la classica natura di industrie di stato, e si tratta spesso dei sistemi produttivi più ambiziosi, quali l'italiana Finmeccanica, le francesi Giant e Aerospatiale, le spagnola Bazan. Alcune sono addirittura entità governative, come la francese "Direction des constructions navales". Altre sono invece a proprietà mista, ma con una forte presenza dell'azionista pubblico: in Italia l'Aermacchi, in Germania la DASA, in Francia Dassault Aviation e la Thomson-CSF. Poi ci sono le ditte interamente provate, come la tedesca Diehl, o la britannica BAe, e altre tipologie ancora.

Il primo ovvio fattore problematico, nella creazione di un'Agenzia per la difesa, è la questione della cessione di un importante elemento della sovranità nazionale in questo delicato ambito. Il secondo risiede nella non meno classica differenza d'interessi tra paesi maggiori produttori d'armamenti e paesi con minore o nessuna capacità industriale. Il terzo, anch'esso molto citato, è la questione (spesso più apparente che reale) del possibile indebolimento del rapporto transatlantico secondo lo schema mentale che vede implicitamente contrapposti gli approfondimenti del rapporto con gli USA a quelli intraeuropei.

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

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

20. L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti è stata istituita tramite un'Azione Comune del Consiglio dell'UE del 12 Luglio 2004. Il provvedimento, Azione Comune 2004/551/PESC, è composto da 34 articoli raggruppati in sette Capi.

Il Capo I, che si occupa di "Creazione, missione e compiti dell'Agenzia", specifica prima di tutto il nome: l'Agenzia è chiamata per comodità Agenzia europea per la difesa (AED o EDA, European Defence Agency). Come concordato durante i negoziati, l'Agenzia opera sotto l'autorità del Consiglio, a sostegno della PESC e della PESD, all'interno del quadro istituzionale unico dell'Unione europea. La sua missione non pregiudica le competenze della Comunità europea, nel rispetto dell'articolo 47 del Trattato UE.

La sede stabilita per l'Agenzia è Bruxelles. Essa, come già detto, è aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Unione. Una precisazione lessicale nel testo dell'Azione Comune informa che gli "Stati membri partecipanti" sono gli Stati membri dell'Unione europea che partecipano all'Agenzia, mentre gli "Stati membri

contributori” sono gli Stati membri partecipanti dell'UE che contribuiscono a un progetto o programma particolare.

Secondo l'articolo 2, l'Agenzia ha la missione di aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro.

Nello stabilire il dovere di riferire regolarmente al Consiglio sulle attività, l'Azione Comune stabilisce che:

- nel mese di maggio di ogni anno, va presentata al Consiglio una relazione sulle attività dell'anno passato e di quello in corso;
- nel mese di novembre, sempre di ogni anno, si notifica al Consiglio una relazione sulle attività dell'anno in corso e si forniscono informazioni sui progetti di programma di lavoro e di bilanci per l'anno successivo.

Ogni tre anni, il Consiglio, deliberando all'unanimità, deve approvare un quadro finanziario per l'Agenzia relativo ai tre anni successivi: il primo di questi quadri finanziari coprirà il periodo 2006-2008.

Per ciò che riguarda i compiti, esposti nell'articolo 5, l'Azione Comune riprende interamente ciò che era stato già deciso dal GAERC del 17 novembre 2003.

Il Capo II regola “Organi e personale dell'Agenzia”, rifacendosi, come sopra, a quanto già disposto dal Consiglio. Si precisa qui che il Comitato Direttivo (composto da un rappresentante di ciascuno degli Stati membri partecipanti abilitato a impegnare il proprio governo e da un rappresentante della Commissione) approva, sulla base di un progetto presentato dal capo dell'Agenzia ed entro il 31 dicembre di ogni anno, il programma di lavoro per l'anno successivo; inoltre, sempre entro il 31 dicembre adotta il bilancio generale annuale, entro i limiti fissati dal quadro finanziario dell'Agenzia, stabilito dal Consiglio.

Il Comitato Direttivo decide a maggioranza qualificata: ai voti degli Stati partecipanti è attribuita la ponderazione stabilita nel TUE. Le decisioni adottate a maggioranza qualificata devono raccogliere almeno due terzi dei voti e solo i rappresentanti degli Stati membri partecipanti possono partecipare alla votazione.

Il Direttore Esecutivo e il suo vice sono nominati dal Comitato Direttivo, su proposta del Capo dell'Agenzia, per un periodo di tre anni (poi il Comitato Direttivo può concedere una proroga di due anni). Il Direttore è responsabile del controllo e del coordinamento delle unità funzionali, al fine di garantire la coerenza globale delle loro attività, è il capo del personale e il rappresentante legale dell'Agenzia.

Secondo quanto stabilito nell'Azione Comune, il personale dell'EDA è costituito da:

- personale assunto direttamente dall'Agenzia con contratti a termine, mediante selezione tra cittadini degli Stati membri partecipanti.
- esperti nazionali distaccati dagli Stati partecipanti in posti all'interno della struttura organizzativa dell'Agenzia oppure per compiti e progetti specifici.
- funzionari della Comunità distaccati presso l'Agenzia per un periodo determinato e/o per compiti o progetti specifici, a seconda delle esigenze.

La regolamentazione in materia di bilancio e di norme finanziarie è esposta nel Capo III del testo. Qui si specifica che, laddove è applicabile il criterio dell'RNL (reddito nazionale lordo), la ripartizione dei contributi tra gli Stati membri cui è richiesto un contributo è determinata secondo un criterio basato sul prodotto nazionale lordo come previsto nell'articolo 28 del TUE.

Nel Capo IV si provvede a ordinare i “Progetti o programmi ad hoc e i relativi bilanci”: secondo l'Azione Comune, uno o più Stati membri partecipanti o il Direttore Esecutivo possono sottoporre al Comitato Direttivo un progetto o programma ad hoc di competenza dell'Agenzia che presuma la partecipazione di tutti gli Stati membri

partecipanti. Il Comitato Direttivo è poi informato dell'eventuale bilancio ad hoc e dei potenziali contributi di parti terze.

Le relazioni con la Commissione Europea sono disciplinate dal Capo V, in cui si precisa che la Commissione è membro senza diritto di voto del Comitato Direttivo ed è pienamente associata ai lavori dell'Agenzia, potendo partecipare ai suoi progetti e programmi a nome della Comunità. L'EDA stabilisce le necessarie disposizioni amministrative e relazioni di lavoro con la Commissione, soprattutto per scambiare conoscenze specialistiche e consulenza nei settori in cui le attività della Comunità sono rilevanti per le missioni dell'Agenzia. Questa e la Commissione, o gli Stati membri contributori e la Commissione, stabiliscono di comune accordo le modalità necessarie per coprire caso per caso i contributi a carico del bilancio generale dell'UE.

Nel Capo VI, che si occupa di “Relazioni con Stati terzi, Organizzazioni ed entità”, si ricorda che l'Agenzia opera nel rispetto del quadro istituzionale unico e dell'autonomia decisionale dell'UE. Per questo motivo ogni accordo è concluso dal Comitato Direttivo previa approvazione del Consiglio, che, in materia, delibera all'unanimità.

L'Azione Comune si conclude con le canoniche “Disposizioni varie” del Capo VII, che, tra le altre cose, sistemano la disciplina dei privilegi e delle immunità e la normativa sulla responsabilità giuridic<sup>1</sup>.

21.L'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, è il Capo dell'Agenzia e il Presidente del Comitato Direttivo, composto dai Ministri della Difesa di tutti gli stati membri dell'Unione (tranne la Danimarca) e da un membro della Commissione. Il Comitato Direttivo si riunisce a livello ministeriale almeno due volte all'anno. In aggiunta esso si riunisce regolarmente a livello di DNA, Direttori nazionali di ricerca, e Direttori nazionali di pianificazione delle capacità e della politica.

Il Capo Esecutivo, il suo Vice, e i sette Direttori insieme formano il Comitato Gestionale dell'Agenzia (Agency Management Board, AMB), supportato dalle Unità Pianificazione & Politica e Media & Comunicazioni.

Attualmente l'AMB è composto da Alexander WEIS, Capo Esecutivo, due Vice Capo Esecutivo, e i sette Direttori: Jonathan Mullin (Capacità), Bertrand de Cordoue (Ricerca e Tecnologia), Carlo Magrassi (Strategia e vice capo esecutivo), Adam Sowa (Operazioni e vice capo esecutivo) Ulf Hammarström (Industria e Mercato), Jukka Juusti (Armamenti) Franco Baldi (Servizi Corporate).

La divisione in Direttorati cerca di snellire il lavoro delle principali aree di competenza dell'EDA. Ogni Direttorato lavora cercando di portare a termine i propri obiettivi nel calendario prefissato, lavorando però sempre in sinergia con gli altri settori dell'Agenzia.

Il Direttorato Capacità ha come obiettivo chiave lavorare con gli Stati partecipanti per accrescere le capacità di difesa in supporto della PESD, sulla base del Piano di Sviluppo Capacità. Inoltre esso mira a canalizzare sforzi e risorse nello sviluppo di forze armate rinnovate e interoperabili, senza sprechi di costi.

Per quanto concerne il Direttorato Armamenti, la questione più urgente è contribuire al meglio per incrementare sia la quantità che la qualità della cooperazione degli stati europei negli equipaggiamenti della difesa. Per arrivare a questo risultato, bisogna promuovere nuove forme di cooperazione, coordinare i programmi esistenti, gestire programmi specifici, identificare e diffondere le pratiche migliori.

Il Direttorato Industria e Mercato lavora sulla base di un assunto molto importante: partendo da presupposto che nessun budget nazionale per la difesa in Europa è ormai abbastanza grande per sostenere tutte le capacità industriali e tecnologiche su base

nazionale, la comunione di sforzi e di risorse e una più alta dipendenza reciproca sono inevitabili per giungere ad una posizione di leadership mondiale.

A questo proposito, il Dipartimento I&M: lavora per creare un Mercato Europeo degli Equipaggiamenti di Difesa (EDEM) internazionale e competitivo; supporta la ristrutturazione della Base Industriale e Tecnologica della Difesa Europea (EDTIB); mantiene il dialogo con le industrie, la Commissione e altri soggetti del settore.

Nel campo Ricerca e Tecnologia, la cui importanza è stata abbondantemente sottolineata anche dall'Azione Comune, lo scopo principale del Dipartimento è catalizzare le collaborazioni di R&T europee e sviluppare politiche e strategie per rafforzare la tecnologia di difesa nel continente.

L'ultimo Dipartimento, quello dei Servizi Corporate, è naturalmente il settore dal profilo più aziendale. La sua sfera di attività infatti comprende: risorse umane, finanze, servizi legali e contrattuali, tecnologie informatiche, infrastrutture, sicurezza.

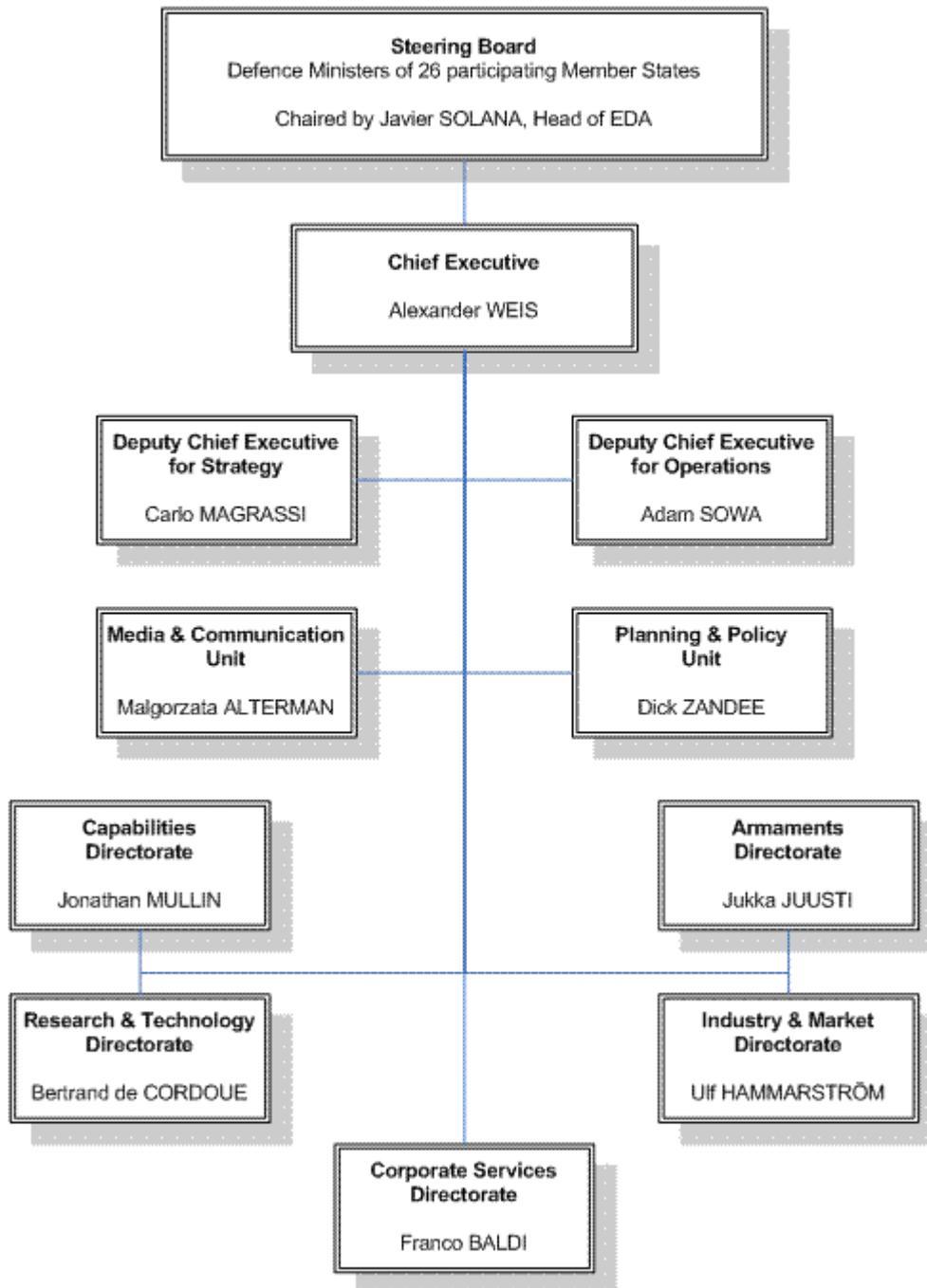
22. Durante il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (GAERC), svoltosi a Bruxelles il 12 e il 13 luglio 2004, il Consiglio ha, di fatto, adottato formalmente l'Azione Comune istitutiva dell'Agenzia Europea per la Difesa e ha approvato il bilancio generale del 2004, il cui importo totale è stato fissato a 1.925.748 euro. Nei vertici successivi sono poi stati emanati numerosi provvedimenti concreti: prima di tutto, a Bruxelles, durante il GAERC del 13 settembre 2004, ci si è concentrati sui privilegi e le immunità da accordare all'EDA e ai membri del suo personale; nella stessa sede il Consiglio ha, inoltre, approvato la decisione sulle disposizioni finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Agenzia, compresi le annualità, gli agenti finanziari, le procedure di gestione, le entrate e le spese, le procedure di aggiudicazione degli appalti, il controllo, la revisione e il rendimento dei conti.

L'Agenzia Europea per la Difesa è divenuta concretamente operativa all'inizio di Gennaio 2005 e la prima relazione sulle attività svolte è stata presentata da Javier Solana (Capo dell'EDA e Alto Rappresentante per la PESC) al GAERC del 23 e 24 maggio. Il Consiglio ha incoraggiato l'EDA a proseguire l'attuazione del suo Programma di Lavoro per il 2005, sottolineando l'importanza dei progetti avviati: comando, il controllo e le comunicazioni; velivoli non pilotati; veicoli blindati da combattimento; mercato europeo dei materiali di difesa. Il GAERC ha accolto con soddisfazione il piano d'azione adottato dal Comitato Direttivo in vista della creazione di un Mercato Europeo dei Materiali di Difesa (European Defense Equipment Market - EDEM) e ha invitato l'Agenzia ad attuarlo rapidamente, specie per quanto riguarda il regime volontario in materia di approvvigionamento degli armamenti. Nell'occasione è stato introdotto anche il primo quadro finanziario triennale per l'Agenzia, da sottoporre in autunno all'approvazione del Consiglio, e che fissava il livello da raggiungere fino alla fine del 2008.

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 17 Giugno, si legge che l'EDA è ormai pienamente impegnata nella realizzazione del suo primo Programma di Lavoro annuale e che sono in corso i progetti guida nei settori Capacità Militari, Armamenti, Industria e Mercato, Ricerca e Tecnologia, i quattro pilastri delle attività dell'Agenzia.

## ORGANIGRAMMA

# European Defence Agency



Il Direttore dell'Agencia i suoi Deputati ed i Direttori formano insieme l'Asse della Gestione dell'Agencia (AMB).

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=119>

## PAESI MEMBRI

- Austria - [Austrian Armed Forces](#)
- Belgium - [Ministry of Defence](#) [FR] [NL]
- Bulgaria - [Ministry of Defence](#)
- Czech Republic - [Ministry of Defence and the Armed Forces of the Czech Republic](#)
- Cyprus - [Ministry of Defence](#)
- Estonia - [Republic of Estonia Ministry of Defence](#)
- Finland - [Ministry of Defence of Finland](#)
- France - [Ministry of Defence](#)
- Germany - [Armed Forces](#)
- Greece - [Ministry of National Defence](#)
- Hungary - [Hungarian Ministry of Defence](#)
- Ireland - [Department of Defence](#)
- Italy - [Ministry of Defence](#)
- Latvia - [Ministry of Defence Republic of Latvia](#)
- Lithuania - [Ministry of National Defence](#)

- Luxemburg - [Government of Luxemburg](#)
- Malta - [Armed Forces of Malta](#)
- Netherlands - [Ministry of Defence](#)
- Poland - [Ministry of National Defence](#)
- Portugal - [Ministry of National Defence](#)
- Romania - [Ministry of Defence](#)
- Slovakia - [Ministry of Defence](#)
- Slovenia - [Ministry of Defence](#)
- Spain - [Ministry of Defence](#)
- Sweden - [Ministry of Defence](#)
  
- United Kingdom - [Ministry of Defence](#)

© 2005-2008 European Defence Agency Information on this site is subject to [legal notices](#). Code last updated: 03/05/2007

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=79>.

23. Il Consiglio, nelle “Linee Guida per il lavoro dell’EDA nel 2005”, riconoscendo che l’Agenzia sarebbe stata inevitabilmente impegnata a stabilizzarsi, soprattutto nella prima parte dell’anno, invitava il Comitato Direttivo ad assicurare che essa intraprendesse il prima possibile alcune azioni nelle principali aree di attività a sostegno della PESD.

Tra le prime misure concrete prese dall’EDA, è importante analizzare il Programma di Lavoro per il 2005 (approvato dal Comitato Direttivo il 22 novembre 2004). In esso, i compiti che l’EDA doveva portare a termine erano divisi secondo un ordine di priorità,

per permettere al neonato organismo di eseguire primariamente i provvedimenti essenziali ad un efficace e veloce sviluppo delle competenze.

Come priorità di impegno per il 2005, l'EDA si poneva allora i seguenti obiettivi:

- costituzione completa dell'Agenzia (organizzazione integrale dello staff, piena competenza nella gestione dei contratti, processi amministrativi efficaci)
- instaurazione di relazioni appropriate con gli stati membri partecipanti (gruppi di lavoro, riunioni del Comitato Direttivo in varie formazioni)
- avvio di relazioni giuste con gli altri soggetti chiave coinvolti (vertici del Consiglio, Commissione, WEAG/WEAO, OCCAR, LoI/FA, NATO, industrie, istituzioni accademiche e di ricerca)
- conferimento di un giusto profilo all'Agenzia (strategia di comunicazione esterna concreta)
- individuazione (da parte del Comitato Direttivo) del Piano migliore per raggiungere gli obiettivi strategici.
- identificazione e attuazione immediata dell'agenda urgente, portando proposte al Comitato Direttivo se necessario (dotazioni di capacità rilevanti, sviluppo di gruppi di battaglia, concretizzazione delle indicazioni del Libro verde per la difesa, politica spaziale, trasferimento di competenze da WEAG/WEAO).

Per quanto riguarda invece ciò che l'Agenzia doveva concludere entro la fine dell'anno, nel Programma di Lavoro 2005 si specificava che il Comitato Direttivo intendeva realizzare questi punti:

- instaurare processi di gestione del business comprensivi e sistematici (in particolare per lo sviluppo delle capacità e per l'istituzionalizzazione delle priorità di R&T a livello europeo)

- attuare iniziative trainanti in molteplici aree (comando, controllo e comunicazioni nelle operazioni PESD, sviluppo di proposte per risparmiare e ottimizzare l'uso dei budget per la difesa, sviluppo di proposte per un mercato europeo degli equipaggiamenti militari e commerciali)
- analizzare l'ambito di valore aggiunto nel maggior numero di aree possibili (base industriale e tecnologia di difesa navale, rifornimento in aria, operazioni A400M, sorveglianza marittima).
- sviluppare proposte per il futuro (visione a lungo termine delle necessità europee in ambito di capacità e di idoneità in consultazione con i vertici del consiglio; piano a medio termine per l'Agenzia; obiettivi strategici con la partecipazione degli stati membri nelle scelte da adottare).

24. Nel programma di lavoro per l'anno 2006 il Comitato Direttivo ha dettato le linee guida suddivise in due segmenti principali:

1. Progetti e Iniziative generate lungo l'asse orizzontale dello Sviluppo di Capacità attraverso squadre di sviluppo integrato e squadre progettuali che devono emergere organicamente dai processi dell'Agenzia specialmente per quello sviluppo di capacità che si concentrerà sulle necessità dell'Headline Goal del 2010 e dei gruppi di battaglia.
2. Politiche, strategie e altre iniziative emergenti dal lavoro funzionale dei Direttorati dell'Agenzia.

Lo scopo è generare progetti ad hoc concreti che i gruppi degli Stati membri partecipanti porteranno avanti armonizzando i loro requisiti, finanziando R&T, e dirigendo programmi comuni. Per ciò che riguarda il secondo punto, ognuno dei quattro Direttorati dell'Agenzia deve anche portare avanti il lavoro su politiche e

strategie rilevanti, lavorando a stretto contatto con stati membri, parti in causa e ogni altro soggetto implicato.

Nel Work Programme sono definiti gli obiettivi di sviluppo dell'EDA per l'anno successivo e secondo il documento del 2006, per continuare a crescere l'Agenzia doveva: continuare lo sviluppo e l'attuazione dei processi in corso; incrementare le sue relazioni esterne; sviluppare gli strumenti di supporto, definendo i requisiti di Analisi Operazionale dell'UE e elaborando Indicatori e Obiettivi strategici.

Durante il vertice del 21 novembre 2005, in cui è stato deciso anche il Programma di Lavoro 2006, gli stati membri partecipanti si sono trovati d'accordo sulla necessità di progressi decisivi verso la creazione un mercato europeo degli equipaggiamenti di difesa competitivo a livello internazionale. La discussione ha trovato uno strumento concreto nell'approvazione di un Codice di condotta mirato a instaurare un regime volontario e non vincolante per incoraggiare la competizione nel settore degli approvvigionamenti della difesa, dato che una significativa parte di essi avviene fuori dalle regole del mercato interno europeo, sulla base dell'art. 296.

Gli stati membri che hanno deciso di sottoscrivere questo regime ("subscribing Member States", o SMS) si impegneranno dal 1° luglio 2006 ad aprirsi ai fornitori che hanno una base tecnologica o industriale in altri territori, eccetto per ciò che concerne gli approvvigionamenti di R&T, gli approvvigionamenti collaborativi, gli approvvigionamenti di armi e sistemi nucleari, batteriologici o radiologici e gli equipaggiamenti crittografici.

I principi chiave di questo regime sono:

a. Approccio volontario e non vincolante. Nessun impegno legale è implicato. Quelli che hanno scelto di seguire questo regime e questo codice saranno liberi di cancellare

la loro partecipazione in ogni momento e non sono previste sanzioni. In tutti i casi l'autorità finale per concludere i contratti rimane alle autorità nazionali.

b. Trattamento giusto ed equo dei fornitori. Lo scopo è massimizzare le opportunità per tutti i fornitori. Questo richiede trasparenza ed equità nell'informazione, nei criteri selettivi (gli standard per valutare le compagnie devono essere oggettivi) e nelle specificazioni dei requisiti (che devono essere formulati, dove possibile, in termini di funzionalità e performance, anche attraverso standard internazionali). I criteri per selezionare i contraenti devono essere economicamente i più vantaggiosi possibile, tenendo conto della sicurezza e della qualità offerta.

c. Trasparenza reciproca. Ogni SMS regolarmente passerà in rassegna dati globali che dimostrano che impatto ha questo regime. L'EDA sarà lo strumento per costruire questa trasparenza e responsabilità reciproca., attraverso i suoi sistemi di costante monitoraggio e la cooperazione degli staff nazionali.

d. Mutuo supporto. Il privilegio di vendere nei mercati della difesa di altri paesi implica un obbligo reciproco a fare il possibile per garantire approvvigionamenti.

e. Mutui benefici. Questo regime non avrà successo a meno che tutti gli SMS trovino benefici nel sottoscriverlo. E' importante per questo espandere l'opportunità per le piccole e medie compagnie di tutta Europa di vendere in un mercato a scala continentale.

25. Negli anni a seguire l'attività dell'EDA si è notevolmente intensificata . I Programmi di lavoro per il 2007 e 2008 hanno visto e vedono tuttora lo sviluppo di un processo di cooperazione di capacità della PESD nonché degli armamenti che consenta di pianificare nel dettaglio le future esigenze di medio lungo termine.

Per lo sviluppo delle capacità è stata predisposta una tabella di marcia al di là del 2010 su UE NEC Concept per lo scambio di informazioni, miglioramento e

interoperabilità dei sistemi intelligence (ISR- Intelligence, Sorveglianza e Ricognizione) nonché lo sviluppo del progetto universale UIAT (Universal Intelligence Analysis Tool).

Inoltre la tabella prevede: l' Elaborazione di strategie per esigenze di mobilità intra – teatro e non;

migliorare e perseguire gli sforzi in materia di Bio Difesa (CBRN) e relativi mezzi di protezione collettiva e individuale;

Proseguire i lavori e migliorare nei settori chiave della Sorveglianza marittima (Reti, Tactical UAV, Identificazione di piccoli obiettivi;

Attuare il programma comune di investimenti nel settore Force Protection;

Migliorare il funzionamento del regime degli appalti pubblici della Difesa;

Mentre per l'anno 2008 è già prevista la stesura di una prima bozza UE NEC che esprima in modo chiaro il concetto di consegna/assegnazione delle capacità militari.

Sono altresì previste una serie di attività tese a sviluppare in maniera concreta la Logistica intesa come supporto (conferenza febbraio 2008), trasporti strategici, Intelligence operativa (OPINT), formazione e certificazione del personale preposto alle suddette attività.

Altri filoni di lavoro riguardano invece lo sviluppo di Piani in materia di:

- Protezione degli impianti e operazioni di gestione delle crisi;
- Studio di combustibili per uso militare a minor impatto ambientale;
- Sanità e assistenza medica per operazione di gestione delle crisi con particolare riferimento all'evacuazione medica e l'interoperabilità delle forniture mediche.

26. Secondo quanto Javier Solana, capo dell'Agenzia e Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC, ha affermato nel suo secondo Rapporto al Consiglio, l'EDA ha fatto molta strada nel suo primo anno di lavoro, diventando uno strumento

concreto e credibile. Dall'iniziale funzionamento con uno staff essenziale nel gennaio 2006, l'Agenzia ha fatto buoni progressi nella maggior parte degli aspetti del Programma di Lavoro adottato nel Novembre 2004 e ora la sfida è sfruttare tutte le sue potenzialità, particolarmente in relazione alla generazione di nuovi progetti di investimento collaborativi.

L'EDA è ora propriamente stabilita, con 80 persone nello staff e una sede propria dall'estate 2005, e, secondo Solana, ha lavorato molto bene per intrattenere relazioni con tutte le parti in causa, a partire dagli Stati membri partecipanti. L'Agenzia ha avuto successo nel perseguire molti (ma non tutti) degli obiettivi sostanziali. Alcuni dei lavori a più bassa priorità sono ancora in fase iniziale, sia per mancanza di strumenti che per cambiamento nelle decisioni degli stati membri.

Il primo anno dell'EDA, nell'opinione del suo Capo, rappresenta una costruzione significativa: un mezzo credibile e di valore che ora deve essere sfruttato dalla collettività per costruire ambizioni comuni.

Da una intervista condotta dal sottoscritto attraverso mail con vari membri dell'Agenzia Europea della Difesa tra i quali Angelo Messina, Assistant Director IAP del Dipartimento R&T, Carlo Magrassi, Capo esecutivo del Dipartimento Strategia e con Arto Koski, Assistant Director del Dipartimento Armamenti.

Secondo il dott. Angelo Messina, italiano, la volontà politica di cooperare è stata ben dimostrata in questi ultimi anni durante i vertici ad alto livello tra i Ministri della Difesa, tra i Direttori Nazionali degli Armamenti e nei Consigli. Quello che ancora non si riesce a superare sono le resistenze a livello operativo tra gli addetti ai lavori che si trovano ad un livello più basso di responsabilità, ma che concretamente, poi, gestiscono l'ambito difesa. Il timore principale è che una riorganizzazione nel settore per mettere in comune gli sforzi degli stati significherebbe un cambiamento nella base

industriale e un riassetto dei posti di lavoro con conseguenti licenziamenti o trapianti di impianti industriali da un paese all'altro. Ultimo fattore fondamentale da superare per permettere un reale sviluppo dell'Agenzia è, nell'opinione del dott. Messina, il protezionismo dei paesi con più forte tradizione tecnologica e industriale (sopra tutti la Francia), che temono di essere rallentati dall'accodarsi degli stati piccoli produttori.

Su una linea più ottimista va inquadrato, invece, il discorso di Arto Koski, assistente del Direttore Armamenti. Lo svedese parla dell'EDA come di una possibilità reale per aprire la competizione nel mercato della difesa, soprattutto grazie alla divisione del lavoro in project team, i gruppi di esperti. Consapevole del fatto che si è solo all'inizio, e bisogna raddoppiare gli sforzi e allargare ancora il personale dell'Agenzia, Koski sostiene che si deve avere cautela nell'operare, perché i cambiamenti nell'armonizzazione delle politiche europee sono stati sempre lenti e gradualmente, a maggior ragione in un settore delicato come quello della difesa.

Infine il Dott. Carlo Magrassi ha dichiarato che mai come questa volta l'impegno profuso dal paese Italia è di altissimo livello sia in termini concreti di realizzazione che di collaborazione tanto da risultare uno dei primi paesi ad aver predisposto capacità militari operative a disposizione della UE.

Nell'ultimo Rapporto fatto da Solana al Consiglio, lo scorso 15 maggio, il Capo dell'Agenzia sottolinea che il lavoro, nel primo semestre del 2006, ha seguito in pieno la tabella di marcia delle "Linee guida" sviluppate dal Consiglio a novembre e del Programma di Lavoro 2006.

L'iniziativa più importante è quella di aprire la competizione nell'EDEM sulla base del Codice di Condotta approvato in novembre. In preparazione di queste operazioni del nuovo regime (che entrerà in vigore il 1° luglio) l'Agenzia ha preparato un bollettino per pubblicizzare le opportunità di nuovi contratti, un sistema di monitoraggio (per

fornire trasparenza e responsabilità) e un Codice di Pratica Migliore nella Catena di Fornitori (per assicurare che i benefici della competizione siano disponibili anche per le compagnie più piccole).

27. La svolta nelle ambizioni internazionali dell'UE è avvenuta durante la crisi nell'ex Jugoslavia: la percezione di inadeguatezza e perfino di impotenza da parte dei principali paesi europei ha messo in luce non solo la schiacciante superiorità nelle capacità militari, ma anche la sostanziale diversità nell'approccio strategico da parte degli alleati americani.

Non che le differenze fra gli stati membri siano del tutto scomparse. Ci sono ancora, ovviamente, paesi più "atlanticisti" e paesi più "europeisti" in materia di sicurezza e difesa, lungo un continuum che ha ai suoi estremi opposti Londra e Parigi, con Berlino e Roma più o meno in mezzo: ma si tratta più di istinti che non di vere e proprie linee di frattura.

Tali differenze sono oggi molto meno nette che nel passato, anche recente. Il fenomeno è stato di recente concettualizzato con il termine di "brussellizzazione", che rende piuttosto efficacemente l'immagine dello spostamento dei centri decisionali della PESC dalle capitali nazionali alla capitale europea, il carattere sempre più misto delle procedure e delle scelte in materia (né puramente comunitarie né puramente intergovernative).

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

D'altro canto è anche necessario confrontarsi con la progressiva razionalizzazione e globalizzazione delle industrie della difesa, in un mercato che non è più comprimibile entro i confini nazionali: al contrario esso sta già superando anche i limiti continentali e delinea la formazione di una nuova realtà globale in cui produttori europei, americani, asiatici e del resto del mondo sono tra loro strettamente interconnessi da esigenze di interscambio tecnologico e produttivo oltre che dalla necessità di accrescere la domanda.

Tutto ciò impone agli europei di realizzare quanto meno un loro approccio continentale ai problemi industriali e della difesa, tanto più se essi intendono mantenere una capacità autonoma di restare presenti. Questa è la logica che ha portato alla individuazione di uno strumento comune come l'Agencia Europea per la Difesa.

Nell'EDA si è consapevoli che alcune difficoltà resistono e resisteranno ancora per molto tempo. La naturale diffidenza degli stati a cedere parte della propria sovranità in un ambito delicato come la difesa porta a resistenze difficili da superare. Tuttavia la necessità di stare al passo con i tempi, condurrà per forza ad una diminuzione di importanza delle strutture nazionali che ancora oggi controllano i rapporti tra industria e difesa. E' questo un processo difficile, che richiede tempo, ma che deve essere chiaramente delineato.

“Ci vuole più concorrenza nel mercato europeo delle forniture per la Difesa. Bisogna dare più pubblicità alle procedure d'appalto per l'acquisto di mezzi e materiali, creare la possibilità di gare competitive europee. Ci sarebbero benefici per tutti: il denaro dei contribuenti verrebbe speso meglio, le industrie sarebbero spinte a una maggior efficienza». E' questa l'opinione di Nick Witney, Capo Esecutivo dell'EDA. Witney ha la qualifica di amministratore delegato, come il capo di un'azienda, e chiama “azionisti” i 24 ministri della Difesa e i rispettivi Stati aderenti all'Agencia. L'Eda non

ha poteri esecutivi, né sanzionatori, però può stimolare le decisioni dei suoi azionisti, coinvolgerli e aiutarli ad assumere atteggiamenti comuni.

Dopo un immobilismo di 30 anni, in cui si è detto che non si può operare su un mercato unico europeo della difesa, perché questo è un settore speciale, il fatto che gli azionisti dell'Agenzia abbiano accettato, nel 2005, e adottato, entro luglio 2006, un Codice di Condotta mirato a instaurare un regime volontario per incoraggiare la competizione nel settore degli approvvigionamenti della difesa segna una pietra miliare.

## 28. Bibliografia

A.I.A.D., IAI : “L’Italia e la difesa europea”. Roma. Associazione industrie per l’aerospazio, i sistemi e la difesa, 2000.

Allegrì Maria Romana, Anzera Giuseppe, Bordonaro Federico: “La potenza incompiuta”. Milano, Franco Angeli, 2005.

Allegrì Maria Romana, Anzera Giuseppe: “La sicurezza strategica”. Milano, Franco Angeli, 2002.

Allegrì Maria Romana: “Le organizzazioni internazionali”. Padova, Cedam, 2002.

Archivio Disarmo: “L’economia della difesa. Rapporto sulla spesa militare e sulla produzione degli armamenti in Italia”. Roma. Meta Edizioni, 1991.

CeMiSS-CDS, a joint research: “Towards a European security and defence policy: military and political implications of the Helsinki headline goals”. Gaeta. Artistic & Publishing Co., 2002.

Department of International Security- Ministry of National Defence-Poland, CeMiSS-Ministry of National Defence-Italy: “European security: institutional, strategic and

industrial aspects: an Italian view: seminar, Roma 28-30 september 2000". Roma, Centro militare di studi strategici, 2000.

IAI: "L'espace et la politique de sécurité en Europe: rapport international: synthese de la recherche". Roma. Istituto Affari Internazionali, 2003.

Massiroli Antonio:"La politica estera dell'Europa", in: Europa Info - Anno 1, N. 6 - Dicembre 2001.

Nones Michele e altri (a cura di): "La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa". Roma. Istituto Affari Internazionali, 2002.

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Fact sheet on the European Defence Agency, Brussels, February 2005.

Bagnato Riccardo, Verrini Benedetta: "Armi d'Italia: protagonisti e ombre di un made in Italy di successo". Roma, Fazi, 2005.

Bedin Tino: "Più debole il controllo sugli armamenti in Europa", in: [www.euganeo.it](http://www.euganeo.it), 2003.

Behr Timo, Albane Siwiecki: "EU enlargement and armaments: defence industries and markets of the Visegrad countries". Paris: European Union, Institute for security studies. Burkard Schmitt, 2004.

Bertini Leonardo: ""Il processo di integrazione del procurement militare in Europa". Gaeta. Artistic & Publishing Co., 2001.

Bonaiuti Chiara, Lodovisi Achille (a cura di): "Il commercio delle armi. L'Italia nel contesto internazionale". Milano. Jaca Book, 2004.

Bonvicini Gianni , Gasparini Giovanni (a cura di): "Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti". Gaeta. Artistic & Publishing Co., 2002.

Brunelli Michele (a cura di): “Produzione e commercio delle armi: industria militare e politiche per la difesa. Bologna. EMI, 2003.

Caimmi Riccardo: “L’identità di sicurezza e difesa europea”, Cantagalli.

Carrai Barbara, Pagani Fabrizio: “Gli interventi e le azioni dell’Unione europea in materia di industria legata al settore della difesa, con particolare attenzione all’industria italiana: un esame giuridico-istituzionale”. Roma, Centro Militare Studi Strategici, 1997.

Clementi Marco: “L’Europa e il mondo”. Il Mulino, 2004.

Colombo Alessandro (a cura di): “L’Occidente diviso. La politica e le armi”. Milano. EGEA, 2004.

Comelli Michele, Di Camillo Federica, Gasparini Giovanni: “Prospettive della politica europea di sicurezza e difesa: le missioni e l’Agenzia europea di difesa”. Roma. Istituto Affari Internazionali, 2004.

Cortese Gaetano: “L’agenzia per il controllo degli armamenti in seno all’Unione dell’Europa occidentale”, in: Rivista di studi europei, 1971.

Di Paola Giampaolo: “L’industria per la difesa nel contesto europeo” . Istituto Ricerche e Informazioni Difesa, 2001.

Di Paola Stefania: “L’Europa della difesa tra aspirazioni e realtà: opportunità e sfide per il processo di integrazione europea”. Università degli Studi di Pisa, Facoltà di Scienze politiche, a.a. 2000-2001.

Dragoni Gianni: “Con l’Agenzia UE si avrà una visione unitaria della Difesa”, in: Il Sole 24 Ore, 19 luglio 2004.

Dragoni Gianni: “Più concorrenza nella difesa europea”, in: Il Sole 24 Ore, 17 aprile 2005.

Ferranti Alessandro: “Aspetti politici ed economici della European Security and Defence Identity nel quadro di una integrazione degli eserciti europei”. Roma. Informazioni della difesa, Centro militare di studi strategici, 1999.

Gasparini Giovanni (a cura di ): “Il mercato europeo della difesa: normative e sviluppi”. Roma. Centro militare di studi strategici, 2005.

Gasparini Giovanni, Silvestri Stefano (a cura di): “L’Agenzia europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni”. Roma, Centro militare di studi strategici, 2004.

IAI, CeMiSS, EU-ISS: “Transatlantic security cooperation: facing the new challenge”. Rome, 17 november 2003.

IAI: “L’Italia e la politica internazionale”. Il Mulino, 2005.

ISIS-CeMISS, a joint study: “ An action plan for European defence: implementing the security strategy”. Roma. Centro militare di studi strategici, 2005.

James A.D.: “European Armamentes Cooperation- Lesson for a future European armaments agency”, in: The International Spectator, n.4/2003.

Liakopoulos “ La forza della pace entro l'ambito della Politica di Difesa e di Sicurezza Europea Centro Studi per la pace e in Altalex, 16 dicembre2004

Lodovisi Achille: “Europa armata. La confusa difesa comune”, in: Guerra e Pace, 2003.

Mantovani Alessandro: “Armi italiane senza controlli. Via libera definitivo alla riforma della legge 185 sull’esportazione degli armamenti”, in: Il Manifesto, 4 giugno 2003.

Melillo G.: “Approvata una deregulation per l’industria degli armamenti”, in: Diritto e giustizia, n. 24/2003.

Menin Matteo: “ Si intensifica l’azione europea delle ONG del Peacebuilding”, in: CSDC - [www.pacedifesa.org](http://www.pacedifesa.org), 20 dicembre 2003.

Mezzio Sara: “Nuove forme di procurement per la difesa”. Roma. Istituto Affari internazionali, 2005

Ministero della Difesa: “Libro Bianco della Difesa”. 2002.

Monaco Riccardo: “L’articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa”. Roma, Istituto Affari Internazionali, 2004.

Nones Michele, Di Paola Stefania, Ruggeri Sandro (a cura di): “Il processo di integrazione del mercato e dell’industria della difesa in Europa”. Roma. Istituto Affari Internazionali, 2003

Nones Michele: “Agenzia europea degli armamenti: proposte per un’adeguata partecipazione italiana”. Roma, Istituto Affari Internazionali, 1997.

Nones Michele: “La riorganizzazione dell’industria europea della difesa”. Roma. Istituto Affari internazionali, 2000.

Office of the Clerk of the Assembly of WEU: “European cooperation on the procurement of defence equipment: symposium: Munich, 1-2 October 1997: official record”. Paris, Assembly of Western European Union, 1997.

Onida Fabrizio, Viesti Gianfranco: “Atto unico europeo e industria italiana per la difesa”, in: Rivista Militare, Centro militare di studi strategici, 1990.

Orsello Gian Piero: “Ordinamento comunitario e Unione europea”: Milano, Giuffrè editore, 2003.

Pineschi Laura: “Esportazione, importazione e transito dei materiali d’armamento: un’ambigua liberalizzazione del mercato delle armi nei rapporti tra l’Italia e gli Stati membri dell’Unione Europea e della Nato”, in: La Comunità Internazionale, n.4/2003.

Quarta Conferenza internazionale: “Come assicurare la difesa europea”, Firenze 25-27 settembre 1998.

Salvemini Vanni: “Europa tra armi e pace”, in: Mosaico di Pace, Novembre 2004.

Scaramuzzi Iacopo: “Fatti e commenti. Europa alle armi?”, in: Aggiornamenti Sociali, 2005.

Schmitt Burkard: “The European union and armaments: getting a bigger bang for the Euro”. Paris. European union, Institute for Security Studies, 2003.

Silvestri Stefano: “I rapporti UEO-Nato e i meccanismi dell’Esdi”. Roma. Istituto Affari Internazionali, 1998.

Silvestri Stefano: “Nuove strutture di sicurezza in Europa”. Roma: Rivista militare. Centro militare di studi strategici, 1993.

Souleles Thomas S., “An industry without frontiers: an economic and political analysis of European defense industrial cooperation”. Athens. Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy, 1990.

Traballesi Alberto (a cura di): “Evoluzione dei rapporti transatlantici nel settore della produzione industriale della difesa, a fronte della costituzione dell’Europa degli armamenti” . Roma. Centro militare di studi strategici, 1999.

Traballesi Alberto (a cura di): “Il controllo dei trasferimenti di equipaggiamenti e tecnologie di interesse militare in Italia”. Roma. Centro militare di studi strategici, 2004.

Traballesi Alberto (a cura di): “La difesa europea in ambito di alleanza: una sfida per l’industria degli armamenti” .Roma. Centro militare di studi strategici, 2002.

Trybus Martin: “ European defence procurement law: international and national procurement system as model for liberalised defence procurement market in Europe”. London. Kluwer Law International, 1999.

Unimondo: “Armi: accelera l'agenzia europea, non i controlli all'export”, in: Unimondo.org, 18 maggio 2004.

Verrini Benedetta: “Export di armi, ecco come cambia la legge 185”, in: Vita, 25, 20 giugno 2003.

Zanotelli Alex: “Addio alla 185/90 ‘Vergogna Italia’”, in: Nigrizia, 2003.

## 29. Documenti ufficiali

*Agenzia Europea della Difesa (EDA): Code of Best Practice in the Supply Chain - European Defence Equipment Market*

Agenzia Europea della Difesa(EDA): Decision No. 2005/01/EDA – Steering Board Decision, Brussels, 02 March 2005

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Decision No. 2005/02/EDA – Steering Board Decision, Brussels, 02 March 2005

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Decision No. 2005/03/EDA – Steering Board Decision, Brussels, 05 June 2005

Agenzia Europea della Difesa(EDA): Decision No. 2005/06/EDA – Steering Board Decision, Brussels, 22 April 2005

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Report by the Head of the European Defence Agency to the Council, Brussels, 17 May 2005.

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Work Programme 2005, Bruxelles, 22 November 2004.

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Work Programme 2006, Bruxelles, 21 November 2005.

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Work Programme 2007, Bruxelles, 13 November 2006.

Agenzia Europea della Difesa (EDA): Work Programme 2008, Bruxelles, 19 November 2007.

Camera dei Deputati: “Esportazione, importazione e transito dei materiali d’armamento”. N.114, XIV legislatura, 2005

Consiglio dell’Unione Europea: Azione Comune 2003/468/PESC, 23 Giugno 2003.

Consiglio dell’Unione Europea: Azione Comune 2004/551/PESC, 12 Luglio 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: Council guidelines for EDA's work in 2005.

Consiglio dell’Unione Europea: Council guidelines for EDA's work in 2006.

Consiglio dell’Unione Europea: Decision concerning the Staff Regulations of the European Defence Agency 2004/676/EC, of 24 September 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: Presidency Conclusions of 19-20 June 2003.

Consiglio dell’Unione Europea: Presidency Conclusions of 17-18 June 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: Presidency Conclusions of 16-17 December 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: Presidency Conclusions of 16-17 June 2005.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (RELEX Conclusions) of 15 May 2006.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (GENERAL AFFAIRS Conclusions) of 21 November 2005.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (RELEX Conclusions) of 23-24 May 2005.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (GENERAL AFFAIRS Conclusions) of 13 December 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (GENERAL AFFAIRS Conclusions) of 13 September 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (RELEX Conclusions) of 12-13 July 2004.

Consiglio dell’Unione Europea: GAERC (RELEX Conclusions) of 14 June 2004.

Consiglio dell'Unione Europea: GAERC (RELEX Conclusions) of 17-18 November 2003.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Consigliere Militare: “Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali d’armamento nonché dell’esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia”. Roma, 2004.

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma, 29 ottobre 2004.