

Agenzia europea per la difesa

Struttura e compiti

L'Agenzia europea per la difesa (AED) è un'agenzia dell'Unione europea (UE) con sede a Bruxelles che promuove la collaborazione tra gli Stati membri nel settore della difesa. L'AED è stata istituita nel 2004 attraverso un'azione comune del Consiglio dell'UE che ne definisce lo scopo, i compiti, la struttura e il funzionamento. L'attuale base giuridica dell'Agenzia, che ne ha ampliato il mandato, risiede nell'art. 45 del Trattato sull'Unione europea, a cui è seguita una revisione dello statuto adottata tramite la decisione del Consiglio del 12 luglio 2011. Gli Stati membri dell'UE che fanno parte dell'Agenzia sono attualmente 27. Tra questi non vi è la Danimarca che, avvalendosi di una clausola di esenzione (*opting out*), non partecipa alle decisioni del Consiglio che hanno implicazioni per la difesa, e perciò non risulta membro dell'Agenzia.

L'AED, ai sensi dello statuto, opera con lo scopo di: 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, e creare un mercato europeo dei materiali della difesa che risulti competitivo; promuovere le attività di ricerca al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico dell'Europa in questo settore. Per ognuna di queste attività la decisione del 2015 indica i principali compiti che le sono richiesti. Tra questi si possono citare, a titolo di esempio, il sostegno all'armonizzazione dei requisiti militari, le collaborazioni operative tra Stati, la valutazione delle priorità finanziarie nazionali ed europee in termini di capacità, la promozione di cooperazioni multilaterali unite al coordinamento di progetti tesi a soddisfare le esigenze della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), lo sviluppo di politiche e azioni volte

a rafforzare il mercato europeo della difesa, il lancio e il coordinamento di progetti di ricerca e sviluppo nel settore, e il coordinamento con le attività della Commissione. Nel concreto, tali compiti si realizzano attraverso la pubblicazione di studi e ricerche, la formulazione di proposte rivolte al Consiglio, e il lancio di iniziative congiunte e cooperazioni aperte agli Stati membri dell'UE nonché, talvolta, a paesi terzi. È importante peraltro sottolineare come le attività dell'Agenzia non pregiudichino in alcun modo le competenze degli Stati membri in materia di difesa.

A capo della struttura vi è l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è responsabile del funzionamento e dell'organizzazione generale dell'Agenzia, e presiede le riunioni del comitato direttivo. Quest'ultimo – composto dai rappresentanti degli Stati membri partecipanti a livello dei ministri della Difesa, e dalla Commissione – è l'organo decisionale dell'AED. Il comitato è solito decidere a Maggioranza qualificata seguendo gli orientamenti del Consiglio (formazione con i ministri della Difesa), ed è incaricato di approvare il programma di lavoro annuale dell'Agenzia, le relazioni e le raccomandazioni destinate al Consiglio, la realizzazione di progetti e programmi ad hoc, e di adottarne il bilancio entro il quadro finanziario fissato dal Consiglio. Tra le altre funzioni, il comitato nomina il direttore esecutivo dell'AED su proposta dell'Alto rappresentante. Il direttore dirige concretamente i lavori dell'agenzia, secondo le indicazioni del Comitato e dell'Alto rappresentante. Il bilancio operativo dell'Agenzia è assicurato dai contributi degli Stati partecipanti in base al loro reddito nazionale lordo, laddove i costi dei singoli progetti sono invece finanziati separatamente. Dalla sua creazione, il budget dell'Agenzia è cresciuto raggiungendo i 30 milioni di euro annui, mentre il personale conta circa 200 persone.

Un'idea che viene da lontano: le iniziative precorritrici

dell'AED

L'idea di istituire un'agenzia internazionale che si occupasse di promuovere la cooperazione europea nel settore della difesa ha accompagnato gli sviluppi del processo d'integrazione per decenni. Dopo il fallimento della Comunità europea di difesa (1954), la costruzione del mercato unico condotta dalla Comunità economica europea (CEE) aveva accuratamente evitato l'integrazione dei mercati nazionali della difesa, ritenuti per la loro natura strategica materia di esclusiva competenza nazionale. I primi tentativi di promuovere e coordinare la cooperazione sovranazionale nell'ambito dello sviluppo e dell'acquisizione di armamenti nascono così nel 1976 all'interno della NATO, con la creazione, da parte dei paesi europei, del Gruppo europeo indipendente di programmazione (GEIP), trasferito successivamente, nel 1993, nelle strutture dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), dove verrà ribattezzato Gruppo armamenti dell'Europa occidentale (GAE0). La dichiarazione relativa all'UEO annessa al Trattato di Maastricht (1992-1993), prendendo atto del lancio della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della «definizione a termine di una politica di difesa comune» (art. J. 4 par. 1), menziona esplicitamente la possibilità di valutare il rafforzamento della cooperazione europea nel settore degli armamenti, attraverso l'istituzione di un'agenzia dedicata. L'impulso giunto da Maastricht unito però all'assenza delle precondizioni politiche necessarie (valutate da un gruppo di studio del GAE0) condussero nel 1996 alla creazione dell'Organizzazione degli armamenti dell'Europa occidentale (OAE0) – un organo sussidiario dell'UEO dotato di personalità giuridica al fine di poter dare seguito alle decisioni prese all'interno del GAE0 – quale tappa intermedia verso la futura istituzione di un'agenzia europea. Nel frattempo, a partire dal 1995, venne istituito all'interno del Consiglio un gruppo di lavoro sulle Politiche europee degli armamenti (POLARM), con l'obiettivo di sostenere il dialogo intergovernativo e le iniziative politiche.

L'impulso della Politica europea di sicurezza e difesa

L'impegno a definire una progressiva politica di difesa comune, approfondito dalle disposizioni del Trattato di Amsterdam (1997-1999), riaffermò con maggior forza l'impegno dell'UEO nel sostenere la cooperazione nel settore degli armamenti, adoperandosi concretamente alla nascita di un'agenzia dedicata. Nel 1998, tale compito venne quindi affidato dai ministri della Difesa riuniti nel GAEO a un gruppo di esperti nazionali che, oltre a definire la struttura e le funzioni dell'agenzia, avrebbero dovuto presentare una tabella di marcia in vista di una decisione ministeriale in merito alla sua effettiva realizzazione, prevista per il 2001.

Tuttavia, le difficoltà riscontrate a livello politico e operativo nelle strutture dell'UE/UEO – sia a causa delle divergenti posizioni nazionali sul ruolo e sull'idea della difesa da assegnare all'Unione, sia per l'insufficiente flessibilità offerta dagli strumenti comunitari – favorirono il lancio di iniziative intergovernative guidate dai paesi dell'UE che potevano vantare i maggiori produttori ed esportatori nel mercato della difesa. L'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR, 1996), la Lettera di intenti (LOI, 1998), e il suo Accordo quadro (2001), rappresentano i tentativi sorti al di fuori dell'UE di migliorare la gestione dei programmi di sviluppo realizzati in collaborazione, e di agevolare i processi di ristrutturazione industriale di settore.

Dal lato del settore privato, la mancanza di un efficace approccio comune che potesse favorire la ricerca e la produzione condusse a un'intensa attività di Lobbying a sostegno della creazione di un'agenzia per la difesa interna all'Ue. Il modello a cui alcune aziende si ispiravano era quello della Defense advanced research project agency (DARPA), l'agenzia governativa statunitense che attraverso l'erogazione di finanziamenti si occupa dello sviluppo di tecnologie per uso militare. Un modello che però non venne in seguito preso

in considerazione dai governi degli Stati membri. Questi gli preferirono la visione di una agenzia più debole nella struttura e nelle risorse, che fungesse soprattutto da forum dei ministeri della Difesa dell'UE a favore di una maggiore armonizzazione dei requisiti e dello sviluppo coordinato di nuovi assetti militari, nonché di tutta una serie di forme di cooperazione sugli equipaggiamenti esistenti.

Lo sprint dei primi anni 2000 e la nascita dell'Agenzia

In assenza di un attivismo da parte dell'UEO, l'occasione per concretizzare questa idea si presentò nel 2002, quando nella Convenzione che lavorò sul testo del Trattato costituzionale europeo venne istituito un gruppo di lavoro sulla difesa presieduto dall'allora commissario Michel Barnier. Le conclusioni del gruppo recepirono le richieste dell'industria e le istanze degli Stati membri per una struttura decisionale meno complessa e rigida rispetto al GAE0/OAE0, e gettarono le basi per la nascita di «un'agenzia europea per gli armamenti e la ricerca strategica [...] che promuovesse una politica d'acquisizione armonizzata tra gli Stati membri, [...] e che sostenesse la ricerca in materia di tecnologia della difesa, compresi i sistemi spaziali militari» (Convenzione sul futuro dell'Europa, *Rapporto finale del gruppo di lavoro VIII Difesa*, par. 64, 16 dicembre 2002). L'agenzia avrebbe integrato al proprio interno le cooperazioni già poste in essere (OCCAR, LOI), e lavorato per il potenziamento dell'intera base industriale europea della difesa.

Anticipando però la pubblicazione del Trattato costituzionale, nel giugno del 2003 si tenne a Salonicco un Consiglio europeo nel quale i capi di Stato e di governo decisero di accelerare la nascita di un'agenzia europea per la difesa. La scelta del Consiglio fu presa in maniera indipendente dalle conclusioni del gruppo di lavoro della Convenzione, e si basava sulle proposte contenute in due *non-paper* franco-britannici e sui contributi fatti circolare dalla presidenza di turno italiana. Il vertice europeo diede così il compito al Consiglio dell'UE

di intraprendere le necessarie azioni per la creazione di «un'agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti» (Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della Presidenza*, par. 65, 19-20 giugno 2003). Di conseguenza venne costituito in seno al Consiglio un gruppo di lavoro che, dopo un non semplice negoziato, decise a sua volta di creare un team di progetto in grado di definire nei dettagli l'agenzia che sarebbe nata da lì a pochi mesi. A presiedere il team venne scelto dall'Alto rappresentante Javier Solana, il funzionario del ministero della Difesa britannico Nick Witney, che diventerà anche il primo direttore esecutivo dell'AED. Nell'aprile del 2004 la proposta del team di progetto giunse sul tavolo del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) per la sua discussione e la definizione degli ultimi aspetti, che portarono, infine, all'adozione da parte del Consiglio dell'azione comune che istituì l'AED nel luglio dello stesso anno. Dopo alcune minori modifiche all'azione comune, nel 2009, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha elevato la base legale dell'Agenzia a livello primario, ampliandone i compiti. Le successive decisioni del 2011 e del 2015 hanno infine abrogato l'azione comune, fissando il nuovo statuto e funzionamento dell'AED.

In vista dei futuri sviluppi dell'Agenzia, degno di nota risulta il piano d'azione europeo in materia di difesa lanciato dalla Commissione nel 2017. Il piano prevede l'istituzione di un fondo europeo a sostegno degli investimenti in attività di ricerca comune e dello sviluppo congiunto di attrezzature e tecnologie di difesa. Il finanziamento alla ricerca (90 milioni di euro fino al 2019) sarà attuato dall'AED per conto della Commissione. In questo modo, l'UE finanzierà direttamente la ricerca e l'acquisizione nel campo della difesa per la prima volta nella sua storia.

Lorenzo Vai (2017)