



*CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI
PALAZZO SALVIATI, ROMA*

IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI STRANIERI NEL SETTORE DELLA DIFESA

*Esperienze internazionali
e possibili linee di intervento in Italia*

*a cura di
Michele Nones*



Osservatorio Strategico

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

PALAZZO SALVIATI, ROMA

ANNO VII – SUPPL. AL N° 4 – APRILE 2005

INDICE

L'Osservatorio Strategico è una pubblicazione del CeMiSS, Centro Militare di Studi Strategici, realizzata sotto la direzione del Gen. Isp. Carlo Finizio.

Le informazioni utilizzate per l'elaborazione delle analisi provengono tutte da fonti aperte (pubblicazioni a stampa e siti web) e le fonti, non citate espressamente nei testi, possono essere fornite su richiesta.

L'Osservatorio Strategico viene realizzato dal CeMiSS al fine di contribuire al dibattito culturale e all'approfondimento della conoscenza delle tematiche strategiche. Quanto contenuto nelle analisi riflette, pertanto, esclusivamente il pensiero degli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

Questo Supplemento nasce da uno studio commissionato dal CeMiSS nell'ambito del Programma 2004.

Lo studio è stato diretto da Michele Nones con la collaborazione di Jean Pierre Darnis. Per il Regno Unito ha contribuito Andrew James e per gli Stati Uniti Richard Bitzinger.

La redazione è stata curata da Federica Di Camillo.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file PDF) nelle pagine CeMiSS del Centro Alti Studi per la Difesa:

www.casd.difesa.it

CeMiSS - Centro Militare di Studi Strategici
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 00165 – ROMA
tel. 06 4691 3219 fax 06 6879779
e-mail relest.cemiss@casd.difesa.it

Premessa	7
<hr/>	
1. Sommario	9
2. Il caso britannico	19
3. Il caso francese	33
4. Il caso statunitense	41
5. Possibili linee di intervento nel caso italiano	53
<hr/>	
Appendice 1	
<i>I sistemi di controllo degli investimenti esteri nell'industria della difesa</i>	59
Appendice 2	
<i>Francia: Codice monetario e finanziario</i>	65
Appendice 3	
<i>Stati Uniti d'America: il procedimento CFIUS</i>	71
Appendice 4	
<i>Italia: Codice di comportamento sulla ristrutturazione dell'industria per la difesa</i>	73
<hr/>	
Nota sugli Autori	75

IL RAPPORTO È STATO CHIUSO
A DICEMBRE 2004

PREMESSA

L'integrazione europea nel campo della difesa procede, pur se fra alti e bassi. Dopo gli entusiasmi di Helsinki e i raffreddamenti di Nizza, qualche passo avanti recentemente è stato fatto. Operativamente si è deciso di costituire i cosiddetti Battlegroups, componenti della Forza di Reazione Rapida dell'UE, complementari con la NATO Response Force. Istituzionalmente, il nuovo Trattato costituzionale, attualmente sottoposto al processo di ratifica degli Stati Membri, inserisce una maggiore flessibilità nel processo decisionale e nell'azione dell'UE nel campo della difesa, superando quindi il quadro imposto dal Trattato di Nizza. Per il rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, è stata infine creata, come principale anticipazione del Trattato costituzionale, l'Agenzia Europea della Difesa, con un mandato legato allo sviluppo delle capacità di difesa, alla cooperazione negli armamenti, allo sviluppo della base industriale e tecnologica della difesa europea e del mercato degli armamenti, alle attività comuni di ricerca e sviluppo tecnologico.

In tale quadro di riferimento, il processo di razionalizzazione e ristrutturazione dell'industria europea che si è messo in moto parallelamente a quello di integrazione nel campo della difesa comporterà la concentrazione dell'interesse industriale su un numero limitato di aree di core business, che dovranno essere sostenibili e, per di più, competitive a livello non solo europeo ma anche globale.

Sarà un processo, seppur lento e graduale, presumibilmente irreversibile. Esso porterà alla creazione di un reale mercato comune europeo, con la liberalizzazione dell'interscambio comunitario, e alla trasformazione delle Transnational Defence Companies, che diverranno sempre più effettive società transnazionali, che dovranno operare con una logica di mercato che farà sì che gli approvvigionamenti saranno prevalentemente basati su interessi economici, prescindendo in qualche misura dalla nazionalità e dalla proprietà dei fornitori.

Ciò comporterà l'aumento del grado di interdipendenza dei paesi europei e, nel contempo, la necessità di monitorare le transazioni dei pacchetti delle proprietà industriali, onde poter valutare se l'acquisto da parte di gruppi stranieri, e in particolare non europei, di società impegnate nella difesa possa o meno compromettere la necessaria sicurezza degli approvvigionamenti.

Nell'ambito del Programma 2004, il CeMISS, in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali, ha inteso affrontare questa nuova tematica, promuovendo uno studio volto ad approfondire le esperienze già maturate in questo campo a livello europeo e negli Stati Uniti e a delineare le linee guida di una procedura che potrebbe essere adottata dal nostro paese per gestire eventuali operazioni di acquisizione di imprese italiane della difesa da parte di gruppi esteri.

Sono lieto di pubblicarlo come Supplemento dell'Osservatorio Strategico di aprile, onde consentire ai lettori interessati a questi argomenti una fruizione in tempi compatibili con l'attualità della tematica.

Il Direttore

1. SOMMARIO

Il processo di integrazione europeo nel campo della difesa comporta una profonda razionalizzazione e ristrutturazione dell'industria europea attraverso una progressiva specializzazione dei singoli gruppi su un numero limitato di aree di core business. Tutto ciò aumenterà il grado di interdipendenza dei paesi europei e sarà possibile attraverso la creazione di un mercato europeo basato sulla liberalizzazione dell'interscambio intracomunitario. I nuovi grandi gruppi transnazionali, TDCs-Transnational Defence Companies, tenderanno a perdere sempre più identità nazionale per diventare effettive società transnazionali. Tenderanno, inoltre, ad approvvigionarsi di componenti e sottosistemi con una logica di mercato e a prescindere dalla nazionalità e dalla proprietà del fornitore. Si tratterà di un processo relativamente lento e graduale, ma farà emergere il problema di verificare se l'acquisto da parte di gruppi stranieri, e segnatamente non europei, di società impegnate nella difesa potrà compromettere la necessaria sicurezza degli approvvigionamenti.

In quest'ottica i paesi europei maggiormente impegnati nella produzione militare (Regno Unito e Francia) si sono dotati di strumenti giuridici per monitorare questo fenomeno e consentire un eventuale intervento governativo, mentre altri (Germania) li stanno predisponendo.

Gli Stati Uniti, per altro, già da tempo hanno approntato una specifica normativa volta a subordinare al preventivo assenso delle Autorità ogni passaggio di proprietà di aziende della difesa americane a gruppi esteri.

Questa ricerca ha cercato di approfondire le esperienze già maturate in questo campo a livello europeo e negli Stati Uniti e ha delineato le linee guida di una procedura che potrebbe essere adottata dal nostro paese per gestire eventuali operazioni di acquisizione di imprese italiane della difesa da parte di gruppi esteri..

L'esperienza del Regno Unito è particolarmente interessante perché la sua base industriale è stata più aperta a fusioni, acquisizioni e joint ventures straniere di ogni altro rilevante paese industriale europeo. Questo è avvenuto nel campo civile, ma ormai da molti anni anche in campo militare.

La normativa britannica sulle fusioni - Enterprise Act (EA) del 2002 - fornisce al governo il potere di intervenire in una fusione o in una joint-venture per motivi di sicurezza nazionale. L'EA del 2002, entrato in vigore il 20 giugno del 2003, sostituisce il regime di controllo sulle fusioni contenuto nel Fair Trading Act (FTA) del 1973. Secondo la normativa vigente per le fusioni non c'è generalmente richiesta di notifica alle autorità per la concorrenza, sebbene la direttiva pubblicata dal Dipartimento del Commercio e dell'Industria raccomandi: "se si considera che gli interessi essenziali di sicurezza del Regno Unito possano essere colpiti da una transazione, allora si raccomanda di contattare il Ministero della Difesa".

Il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria è formalmente responsabile per i casi di pubblico interesse, inclusa la sicurezza nazionale. Nei casi di fusione di interesse pubblico, il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria notifica un avviso d'intervento all'Office of Fair Trading (OFT) che fornisce il proprio parere sulle seguenti questioni: se una situazione di fusione rilevante sia stata o sarà creata; se ne sia risultata una sostanziale diminuzione di

concorrenza o ci si può aspettare che ne derivi; se tutti i vantaggi per i clienti prevalgano sulla sostanziale diminuzione di concorrenza ed ogni conseguente effetto avverso; se la materia possa essere trattata in modo soddisfacente – al di là di considerazioni d'interesse pubblico – nello scenario della fusione, in base ad impegni assunti dall'impresa acquirente ed importanza del mercato. L'OFT fa raccomandazioni su considerazioni di interesse pubblico e riassunti di ogni dichiarazione sul caso.

Se una fusione presenta interessi di sicurezza nazionale, l'OFT fa largo affidamento sulle dichiarazioni fatte dal Ministero della Difesa. La Defence Procurement Agency ha – nell'ambito del suo Industry Group - un consigliere responsabile del parere del Ministero della Difesa su fusioni e acquisizioni nell'industria della difesa. Nei casi in cui programmi o tecnologie statunitensi siano importanti per le attività britanniche dell'impresa, il Ministero della Difesa si consulta con il Dipartimento della Difesa statunitense.

Nei casi di interesse pubblico (inclusa la sicurezza nazionale), il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria decide se confermare la fusione, rinviare la fusione alla Commissione Concorrenza perché potrebbe essere contraria all'interesse pubblico o determinare particolari impegni per accettare la fusione.

Questi poteri sono stati ripetutamente esercitati dal governo britannico, ma raramente (se non mai) al fine di impedire di procedere ad una transazione. Il governo britannico ha, invece, mostrato preferenza per l'utilizzo di impegni di condotta legali obbligatori relativi alla futura direzione dell'attività oggetto di fusione. Quando il Ministero della Difesa (attraverso dichiarazioni all'OFT) ha avanzato preoccupazioni sulle implicazioni di sicurezza nazionale delle transazioni, sono state risolte per mezzo di impegni dell'impresa acquirente relativi a: il mantenimento delle capacità strategiche necessarie ai programmi militari britannici; la protezione di informazioni classificate; requisiti specifici per assicurare che la società si comporti conformemente agli impegni assunti (in particolare nominando un "funzionario per la conformità", che deve fornire al Ministero della Difesa le informazioni che questo può, di volta in volta, ragionevolmente richiedere e un rapporto annuale per verificare la conformità agli impegni di sicurezza; nominando un "funzionario di sicurezza" per facilitare e supervisionare la conformità alle UK National Security Regulations – UKNSR a agli impegni di sicurezza assunti).

Esistono comunque molte imprese a proprietà straniera sorte direttamente nel Regno Unito, le cui attività sono disciplinate attraverso altri strumenti: tutti i contraenti governativi devono conformarsi ai requisiti dell'Official Secret Act (1911/1989) e delle UK National Security Regulations – UKNSR che impongono restrizioni all'utilizzo e requisiti per la protezione di materiali classificati da parte di contraenti governativi; le UKNSR richiedono che un funzionario sia nominato dal responsabile della società per facilitare e supervisionare la conformità alle UKNSR; un requisito che richiede che i programmi militari siano condotti da imprese costituite e disciplinate secondo la legge britannica in base alla quale una maggioranza del Board deve essere costituita da cittadini britannici.

L'investimento straniero nel settore industriale della difesa si è verificato assai raramente in Francia dal momento che, questo, per motivi di indipendenza strategica, si andava sviluppando su basi nazionali ed autarchiche.

L'articolo 151-3 del Codice monetario e finanziario costituisce il testo di riferimento per la regolamentazione della materia. Modificato da un decreto del 7 marzo 2003, disciplina le relazioni finanziarie con l'estero.

La regolamentazione francese distingue tra investimenti stranieri diretti e indiretti. Quelli diretti comprendono la creazione di una società nuova da parte di una società di diritto

straniero o di una persona fisica non residente, l'acquisizione di tutto o parte dell'attività di un'impresa di diritto francese da parte di una società di diritto straniero o di una persona fisica non residente, ogni operazione effettuata sul capitale di una società di diritto francese da un'impresa di diritto straniero o da una persona fisica non residente se, dopo l'operazione, l'ammontare di capitale o dei diritti di voto detenuti da società straniere o persone fisiche non residenti supera il 33,33% del capitale o dei diritti di voto della società francese. Gli investimenti stranieri indiretti presi in considerazione sono operazioni effettuate all'estero che modificano un'impresa non residente, la quale, possedendo una partecipazione o diritti di voto in una società di diritto francese, abbia nel contempo il capitale o i diritti di voto controllati per più del 33,33% da aziende di diritto straniero o persone fisiche non residenti.

Gli investimenti stranieri realizzati in Francia sono disciplinati da un regime di autorizzazioni preventive che fa capo al Ministero dell'Economia, e che regola in particolare gli investimenti stranieri diretti in Francia che possano mettere in causa l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, che siano legati alla difesa nazionale e ad armi ed esplosivi; che possano produrre rischi seri per la salute pubblica.

Il Ministro dell'Economia deve pronunciarsi entro due mesi dalla ricezione della richiesta di autorizzazione. Nel caso di mancata risposta, l'autorizzazione è considerata concessa. Nei casi in cui venga omessa la richiesta di autorizzazione da parte dell'investitore straniero, l'autorizzazione venga rifiutata o le condizioni richieste dall'amministrazione per l'autorizzazione non vengano rispettate, il Ministero dell'Economia può chiedere all'investitore di bloccare l'operazione, di modificarla o di ristabilire la situazione *ex-ante*.

Bisogna notare che la riforma dell'articolo 151-3 del Codice monetario e finanziario ha introdotto il motivo della "difesa nazionale" nella lista dei criteri legati al rilascio delle autorizzazioni, un ampliamento dello spettro del testo che esce dal vecchio concetto di "produzione o commercio di armi" giudicato troppo restrittivo. La nuova versione insiste, inoltre, sulla definizione degli "investimenti stranieri", dettagliandone condizione e natura, così da poter fornire un quadro di intervento amministrativo anche alle situazioni di scatole cinesi societarie.

La direzione generale del Tesoro, servizio del Ministero dell'Industria, Economia e Finanze, coordina i dossier relativi alle autorizzazioni di investimento straniero nel settore della Difesa. Quest'amministrazione è incaricata di istruire i dossier con i pareri delle amministrazioni competenti; nel caso di investimenti nel settore della difesa si tratta principalmente del SGDN (Segretariato Generale della Difesa Nazionale, Ministero della Difesa), della DGA (Direzione Generale Armamenti, Ministero della Difesa), ma anche di servizi di informazione del tipo DST (Direzione della Sorveglianza del Territorio). La decisione viene poi avvallata dal Primo Ministro a nome del governo. Questa preminenza del ruolo del gabinetto del Primo Ministro è stata riaffermata con la nomina di un responsabile per l'*intelligence* in ambito economico che lavora direttamente con il Primo Ministro.

La prassi delle autorità francesi, sotto la guida della Direzione del Tesoro, è quella di esaminare i casi di tecnologie con l'attenzione rivolta agli aspetti critici. Vengono, inoltre, valutati elementi strategici come l'unicità delle tecnologie prodotte dall'azienda, la posizione sul mercato, l'approvvigionamento delle forze di difesa e il mantenimento delle capacità produttive sul territorio nazionale. Nella quasi totalità dei casi l'esito della richiesta di autorizzazione è stato positivo.

Alla lettera di autorizzazione si aggiunge una lettera di impegno che deve essere firmata dall'investitore straniero autorizzato. Si tratta di un documento classificato e che comprende una serie di condizioni stabilite ad hoc per ogni caso esaminato e un dispositivo di sanzioni nel caso di non rispetto degli impegni. Queste condizioni possono prevedere: impegni sulla

continuità della fornitura di sistemi specifici alle forze armate e sull'esecuzione di contratti già in corso; l'obbligo di notificare in anticipo qualsiasi progetto di ristrutturazione (chiusura, trasferimento o rilocalizzazione) relativo a attività di difesa basate in Francia; in alcuni casi sensibili, l'obbligo di chiedere autorizzazione per progetti di ristrutturazione (chiusura, trasferimento o rilocalizzazione) relativi ad attività di difesa basate in Francia.

Si tratta, quindi, di un sistema che poggia su un concetto di ampia portata, quello della "difesa nazionale" e che, dietro la procedura amministrativa dell'autorizzazione preventiva, fa uso di una prassi di accordi ad hoc con ogni investitore, basandosi sull'analisi del caso da parte delle amministrazioni competenti, essenzialmente quelle del Ministero della Difesa.

Alcuni recenti casi legati anche all'evoluzione delle tecnologie duali hanno, tuttavia, dato una scossa ai dispositivi di protezione e il legislatore francese cerca oggi di mediare fra mantenimento delle capacità in ambito nazionale, regolamentazione europea e europeizzazione del settore industriale.

In particolare, alcune recenti esperienze hanno fatto emergere una certa difficoltà a gestire la valutazione di tecnologie sensibili, non strettamente militari. Le tecnologie hanno sempre più un carattere "duale" e possono trovare applicazioni sia civili che militari; anzi spesso si tratta di tecnologie civili che trovano utilizzo anche in ambito difesa. In Francia sta anche crescendo la consapevolezza del ruolo strategico di tutto il settore dell'alta tecnologia in sé, tecnologie dell'informazione *in primis*, senza che l'uso sia necessariamente legato ad applicazioni militari. Anche la nomina dell'alto responsabile per l'*intelligence* in ambito economico va nel senso di alzare il livello di attenzione del governo francese nei confronti delle tecnologie ritenute sensibili.

Va tuttavia notato che l'insieme delle riflessioni sulla dovuta protezione delle tecnologie viene proposta con un approccio volto a creare nuovi meccanismi di controllo, e quindi di relativa chiusura.

L'allargamento del campo della protezione rispetto agli investimenti stranieri, non più nel settore della "difesa", ma in quello della "sicurezza allargata" pone una serie di problematiche importanti nei confronti del diritto comunitario dal momento che l'articolo 296 del TCE limita la deroga ai casi in cui uno Stato ritenga di dover adottare "le misure ritenute necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza e che si riferiscono alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico". Inoltre, una protezione troppo forte in materia di tecnologie dell'informazione potrebbe costituire un vero e proprio freno allo sviluppo a livello europeo, impedendo la circolazione delle tecnologie e le economie di scala.

La protezione allargata delle tecnologie di sicurezza da parte del governo francese sembra richiedere un bilanciamento fra la percezione interna delle esigenze della nuova sicurezza e il rispetto dei trattati già firmati e delle esigenze delle stesse aziende tecnologiche francesi di poter lavorare sempre più in maniera integrata a livello europeo.

La politica degli Stati Uniti verso il coinvolgimento e gli investimenti stranieri nella propria industria della difesa appare spesso contraddittoria. Da una parte, il governo statunitense e, in particolare il Dipartimento della Difesa, ha a lungo portato avanti cooperazioni nel campo degli armamenti con nazioni amiche ed alleati più stretti per migliorare l'efficacia di alleanze e coalizioni, aumentando il pool di quelli che possano effettivamente combattere al proprio fianco, incrementando le spese di difesa degli alleati, la ripartizione dei compiti strategici ed industriali e le aree di cooperazione nella difesa. Allo stesso tempo, il governo statunitense rimane interessato al mantenimento di una forte base industriale nazionale della difesa che raggiunga una quasi autarchia in R&S e produzione militare, salvaguardando il livello

occupazionale nel settore della difesa, controllando tecnologie militari cruciali e proteggendole da deviazioni prive di garanzia (come riesportazioni verso terzi o illegale riproduzione e incorporazione in sistemi d'arma stranieri).

Gli Stati Uniti hanno stabilito una quantità di leggi e normative che limita e controlla il coinvolgimento e l'intervento straniero nell'industria della difesa nazionale.

Gli investimenti stranieri diretti nell'industria della difesa statunitense (cioè fusioni, acquisizioni e partecipazioni di minoranza) sono disciplinati dalla Sezione 5021 dell'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988, noto come Emendamento Exon-Florio. Questo attribuisce al Presidente l'autorità di "sospendere o proibire qualsiasi acquisizione o fusione straniera di grandi imprese statunitensi considerato minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti" se egli determina che esiste prova attendibile che porti a credere che l'influenza straniera sul controllo dell'impresa possa fare qualcosa che minacci di danneggiare la sicurezza nazionale, e le disposizioni di legge, all'infuori dell'International Emergency Economic Powers Act, non gli forniscano, a suo giudizio, sufficiente ed appropriata autorità per proteggere la sicurezza nazionale.

L'Emendamento Byrd del 1993 all'Exon-Florio richiede, inoltre, un'indagine obbligatoria su tutti i casi di investimenti stranieri nell'industria della difesa statunitense in cui "l'acquirente sia controllato da o agisca in nome di un governo straniero" e in cui "l'acquisizione possa risultare il controllo di una persona occupata nel commercio interstatale negli Stati Uniti che possa influenzare la sicurezza nazionale statunitense".

Di conseguenza, l'autorità di esaminare, indagare e fare raccomandazioni su eventuali investimenti stranieri per il loro potenziale impatto sulla sicurezza nazionale statunitense è conferita al Committee on Foreign Investment in the United States - CFIUS. Il CFIUS è un corpo interministeriale che, presieduto dal Dipartimento del Tesoro, include rappresentanti dei Dipartimenti di Difesa, Stato, Commercio e Giustizia. Sebbene notificare al CFIUS un potenziale investimento straniero diretto non sia obbligatorio, eccetto nei casi di entità controllate da governi stranieri, solitamente la maggior parte dei potenziali acquirenti stranieri lo fa volontariamente per evitare possibili complicazioni, come multe o eventuali requisizioni, legate alla politica o alla sicurezza nazionale e che possano successivamente influenzare attività di fusione o acquisizione. Il CFIUS può, inoltre, intraprendere un'indagine di propria iniziativa. L'Exon-Florio elenca 5 fattori che il CFIUS deve considerare nel determinare gli effetti di un'acquisizione straniera sulla sicurezza nazionale: la necessità di produzione interna per esigenze previste nell'ambito della difesa nazionale; la capacità delle industrie nazionali di soddisfare le esigenze di difesa nazionale, inclusa la disponibilità di risorse umane, prodotti, tecnologia, materiali, ed altri servizi e forniture; il controllo, da parte di cittadini stranieri, di industrie nazionali ed attività commerciali quando ciò influenzi la capacità degli Stati Uniti di soddisfare le esigenze di difesa nazionali; gli effetti potenziali della transazione proposta o in corso sulle vendite di merci, equipaggiamenti, o tecnologie militari a qualsiasi paese che sostenga il terrorismo o la proliferazione di tecnologia missilistica o di armi chimiche e biologiche; gli effetti potenziali della transazione proposta o in corso sulla leadership tecnologica degli Stati Uniti in aree riguardanti la sicurezza nazionale.

Oltre il CFIUS, il governo statunitense può bloccare o impedire potenziali fusioni, acquisizioni o joint ventures legate all'industria della difesa se le ritiene in contrasto con leggi statunitensi su antitrust e concorrenza. In caso di investimenti stranieri nell'industria della difesa nazionale, tali preoccupazioni possono presentarsi quando esistono società sussidiarie statunitensi di un'impresa straniera che possano essere coinvolte nella fusione o acquisizione proposta, o quando la transazione potrebbe ridurre sostanzialmente il numero di futuri attori in un determinato campo. Mentre il Dipartimento della Giustizia o la Federal Trade Commission

conducono solitamente indagini antitrust, nei casi riguardanti il settore della difesa è tipicamente il Dipartimento della Difesa ad essere investito della questione. In particolare si esamina il modo in cui una proposta fusione o acquisizione possa influire su innovazioni e competitività nell'industria degli armamenti che, a sua volta, possa influire sulle future acquisizioni nel campo della difesa.

Dopo un esame del CFIUS o un'indagine antitrust, esiste la possibilità che un investimento straniero nell'industria di difesa degli Stati Uniti venga autorizzato dietro condizione di alcune normative restrittive, tra le quali le più importanti includono: una delibera del Board della società che certifichi che all'investitore straniero sarà precluso l'accesso ad informazioni classificate e non sarà permesso di influenzare l'esecuzione di contratti classificati; conferimento dei diritti del proprietario straniero di sedere e votare nel Board della filiale statunitense ad un gruppo di cittadini statunitensi con abilitazione di sicurezza; esclusione dei rappresentanti nel Board dalle discussioni classificate e da materie inerenti al controllo dell'esportazione. Se, invece, gli Stati Uniti e il governo del proprietario straniero hanno un Industrial Security Agreement, allora il governo statunitense può accordare ai proprietari stranieri un accesso limitato ad informazioni classificate.

In apparenza, il CFIUS ed i procedimenti antitrust statunitensi non sembrano aver limitato gli investimenti stranieri nell'industria della difesa degli Stati Uniti. Su più di 1.356 notifiche fatte al CFIUS tra il 1988 ed il 2001, solo 20 sono state sottoposte ad esame, e solo una è stata bloccata. Nel 2003, su più di 39 notifiche fatte al CFIUS, solo un caso è stato rinviato per ulteriori indagini, e successivamente approvato. Di conseguenza, strumenti come le indagini del CFIUS, Board delegati, o Special Security Agreement – SSA possono essere considerati vincoli secondari, ma necessari per ottenere che gli eventuali acquirenti stranieri siano reattivi alle preoccupazioni del governo statunitense sul controllo della tecnologia e sulla sicurezza industriale.

Nello scoraggiare investimenti esteri più influente di legislazioni e normative sembra essere la mentalità da "fortezza Stati Uniti" che ancora sembra permeare molte delle decisioni prese a Washington. Inoltre, in assenza di una spinta al cambiamento dall'alto, prevale la tradizionale viscosità burocratica in favore di soluzioni autarchiche, ovvero tecnologie provenienti dagli Stati Uniti, incorporate in sistemi progettati e costruiti dagli Stati Uniti, fabbricati da imprese possedute dagli Stati Uniti. Questa stessa tendenza burocratica significa anche resistenza continua alla riforma di leggi e normative che faciliterebbe l'espansione del coinvolgimento straniero nel mercato statunitense degli armamenti. Al di là delle normative, le inerzie culturali e burocratiche costituiscono le più solide barriere alla penetrazione nel mercato degli armamenti e dell'industria della difesa degli Stati Uniti.

In Italia non esiste una specifica normativa in materia di controllo degli investimenti stranieri nel settore della difesa, né, tanto meno, in settori ritenuti strategici.

Questo sembra essere dipeso da alcuni fattori concomitanti.

Il primo, e più importante, è che, Finmeccanica controlla l'80% delle capacità industriali italiane nel settore della difesa ed il pacchetto di controllo (quasi un terzo) insieme alla *golden share* (con i relativi poteri speciali) è nelle mani del Ministero dell'Economia. Vi è, inoltre, Fincantieri che copre un altro 10% e che, a sua volta, è controllata totalmente dal Ministero dell'Economia attraverso la Fintecna. Il problema dell'intervento di capitali esteri nel settore della difesa poteva, quindi, fino ad ora essere considerato come un semplice esercizio teorico, senza alcuna possibilità di presentarsi concretamente.

Un secondo fattore è stato lo scarso interesse per questa industria e la convinzione che si trattasse di un settore assistito e, pertanto, scarsamente appetibile da eventuali investitori

stranieri. Anche se questo giudizio era in passato parzialmente giustificato, veniva sottovalutata la parte efficiente e competitiva dell'industria italiana. Si confondeva l'inevitabile pressione per ottenere un adeguato investimento statale nella ricerca e nell'acquisto di equipaggiamenti con una richiesta di finanziamenti assistenziali, dimenticandosi che essendo le Forze Armate nazionale il cliente principale (come in ogni moderno paese industrializzato) le dimensioni del bilancio della Difesa erano essenziali nel determinare le prospettive di sviluppo dell'industria della difesa e la sua stessa capacità di pianificazione.

Un terzo fattore, collegato al precedente, è stata la limitata percezione della necessità di difendere l'interesse nazionale, comprese le capacità tecnologiche e industriali nei settori ritenuti strategici per il paese. Questo non poteva e non può significare che l'intera industria della difesa va tutelata, ma che al suo interno va individuata la parte strategica e che, insieme ad altre limitate attività duali, vi deve essere una particolare attenzione nel garantire la loro permanenza e il loro sviluppo sul territorio nazionale.

Vi sono, però, degli aspetti da non sottovalutare.

Innanzitutto permangono alcune pur limitate presenze private, fra cui la più importante è quella di Avio, l'ex-Fiat Avio che è stata ceduta due anni or sono al fondo americano Carlyle Group (per due terzi) e a Finmeccanica (per un terzo).

In secondo luogo, va tenuta presente una possibile futura totale privatizzazione di Finmeccanica. Pur non essendo all'ordine del giorno, è un problema che sarebbe meglio risolvere per tempo. E', infatti, evidente che, qualora ciò di verificasse, verrebbero meno quei poteri che oggi sono esercitabili dal Ministero dell'Economia in quanto azionista e titolare della *golden share*. E questo si rifletterebbe sia sul controllo della stessa Finmeccanica, sia su eventuali cessioni di attività da parte sua. Forse più urgente è, invece, il problema di Fincantieri perché, anche se nessuno ne sta parlando, è evidente che prima o poi dovrà essere privatizzata e, quindi, anche per essa si porrà un analogo problema, con l'aggravante che essendo indissolubilmente legate le attività militari con quelle civili (che sono economicamente preponderanti), risulterà più difficile imporre specifiche clausole di salvaguardia senza contrastare le regole e gli impegni in sede europea.

Infine, va tenuto presente il passaggio dal concetto strategico di difesa a quello di sicurezza e difesa. Nel nuovo scenario internazionale l'interesse nazionale richiede il mantenimento non solo di alcune capacità in campo militare, ma anche nel campo della sicurezza. Questo può implicare anche il controllo di alcune attività di ricerca, sviluppo e produzione in segmenti non esclusivamente militari, per lo meno in termini classici. Dal punto di vista dell'eventuale acquisizione estera si finisce così col sommare l'esigenza di continuare a mantenere determinate capacità con quella di impedire che tecnologie e informazioni possano essere indirettamente esportate. L'intervento di un'azionista estero in una società italiana sarebbe, infatti, difficilmente controllabile sulla base dell'attuale normativa.

Più in generale vi è anche un profilo di trasparenza che dovrebbe essere tenuto presente. Nell'attuale quadro giuridico, l'eventuale cessione ad un gruppo estero (con l'esclusione di Finmeccanica e Fincantieri) potrebbe non essere nemmeno comunicata all'autorità di governo. A questo proposito deve essere tenuto presente anche l'impegno assunto dall'Italia con l'Accordo Quadro (firmato a Farnborough nel luglio 2000 dai Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito e ratificato con la Legge 148 del giugno 2003): in caso di passaggio sotto controllo estero di imprese militari che svolgano attività anche sul territorio di uno dei partner o che siano fornitori, il Governo italiano dovrebbe informare e consultarsi coi partner coinvolti per valutare l'eventuale impatto.

Questo presuppone, evidentemente, che le informazioni necessarie arrivino tempestivamente nelle mani delle autorità nazionali.

Esistono, comunque, degli strumenti che, in qualche misura, possono oggi essere utilizzati per acquisire informazioni su eventuali cambiamenti di proprietà delle imprese operanti nel settore della difesa o per impedire o scoraggiare eventuali acquisti non graditi da parte di imprese estere: l'iscrizione al Registro nazionale delle imprese presso il Ministero della Difesa con le relative informazioni richieste; una specifica autorizzazione da parte del Ministero degli Interni per la produzione, la detenzione e il commercio di armi ed esplosivi; l'approvazione del rispetto dei requisiti di sicurezza da parte dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza – Ufficio Centrale per la Sicurezza; l'obbligo che il legale rappresentante sia un cittadino italiano e che il personale che tratta documentazione classificata sia dotato di Nulla Osta di Sicurezza; una specifica autorizzazione ad esportare ed importare da parte del Ministero degli Affari Esteri. Inoltre, gli interventi di ristrutturazione sono finanziati in base alla Legge 237/93 e le attività di ricerca e sviluppo e, parzialmente, di acquisizione in base ad un articolato complesso normativo (Leggi 808/85, 421/96, 388/00, 140/99) dal Ministero delle Attività Produttive e l'azienda è vincolata a tenere informato il Ministero sulla propria attività. I contratti di sviluppo e di acquisizione sono assegnati dal Ministero della Difesa e impongono all'impresa di non modificare il programma previsto senza l'approvazione dello stesso. Va poi tenuto presente che nei programmi congiunti intergovernativi la scelta delle imprese italiane coinvolte è fatta dal Ministero della Difesa.

I limiti dell'attuale strumentazione sono legati al fatto che le informazioni sono fornite *a posteriori* e che il Governo deve limitarsi ad utilizzare la *moral suasion* nei confronti di venditori ed acquirenti. Non si deve sottovalutare l'importanza di questo strumento perché è evidente che un investitore non può rischiare di inimicarsi il suo cliente principale e l'autorità da cui dipende la possibilità di operare, ma, in ogni caso, questo non risolve il problema di ricevere tempestivamente un'adeguata informazione sul possibile accordo fra le parti, né quello di limitare un'eventuale travaso non gradito di tecnologie e informazioni.

In questo contesto sembra opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di mettere a punto una strumentazione più adeguata sul controllo degli investimenti esteri in Italia nel settore della sicurezza e difesa.

In prima istanza vi sono due diversi livelli giuridici e istituzionali sui quali intervenire.

Il primo riguarda l'impegno delle imprese e dei loro azionisti ad informare tempestivamente le Autorità in caso di prevista cessione, parziale o totale, a gruppi esteri. Questo obiettivo potrebbe essere perseguito attraverso un impegno volontario con la sottoscrizione del Codice di comportamento messo a punto nella fase di applicazione dell'Accordo Quadro. Attualmente il Codice sarà proposto alle sole imprese iscritte al Registro nazionale delle imprese, ma nulla impedirebbe che fosse esteso o controfirmato anche dagli azionisti di queste imprese, se non altro per conoscenza. Questo Codice ha un suo inquadramento giuridico, seppure indiretto: l'Accordo Quadro è stato, infatti, ratificato in via legislativa e prevede la possibilità di emanare specifici regolamenti di applicazione ed è quello sulla Sicurezza degli Approvvigionamenti che include il Codice. Più complessa sarebbe l'applicazione alle imprese considerate strategiche, ma non militari. In questo caso il Codice andrebbe opportunamente modificato, ma verrebbe meno il suo inquadramento giuridico.

Questa soluzione, pur con i limiti indicati, avrebbe il vantaggio di essere rapidamente "cantierabile" e assicurerebbe un'elevata flessibilità di applicazione e di adeguamento ad eventuali nuove diverse esigenze. Per contro richiederebbe un maggiore impegno per convincere le imprese del settore a sottoscrivere il Codice, operazione non proprio facile anche per la scarsa familiarità italiana con questo tipo di strumento. Va, però, detto che il

Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti mantiene stretti rapporti con le imprese italiane e ha l'autorevolezza per promuovere l'accettazione del Codice.

Un secondo livello giuridico e istituzionale riguarda la procedura per assumere una decisione in materia.

Nel caso di un'eventuale acquisizione o intervento estero nel controllo di un'impresa operante nel campo della difesa, la valutazione sulle implicazioni per la tutela dell'interesse nazionale coinvolge diversi profili istituzionali. Le Amministrazioni coinvolte sono il Ministero della Difesa per quanto attiene la politica delle acquisizioni, la politica della ricerca militare, gli impegni internazionali e la sicurezza degli approvvigionamenti; il Ministero delle Attività Produttive per quanto attiene la politica industriale e il relativo finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo; il Ministero degli Affari Esteri per quanto riguarda gli aspetti di politica internazionale; la Presidenza del Consiglio dei Ministri a livello di ANS-Autorità Nazionale per la Sicurezza per quanto riguarda la sicurezza delle informazioni classificate, ma, soprattutto, per quanto riguarda il coordinamento interministeriale e la tutela degli interessi generali del Paese.

Si potrebbe, quindi, prevedere un'istruttoria interministeriale coordinata dalla PCM sotto la responsabilità del Consigliere Militare del Presidente del Consiglio che, anche in quanto capo dell'UCPMA, è coinvolto nella materia ed ha un minimo di struttura dedicata.

L'esame del caso si dovrebbe basare su delle linee guida che potrebbero comprendere: la rilevanza dell'operazione sul piano tecnologico e industriale; la natura dell'operazione; le implicazioni per la politica delle acquisizioni, la politica della ricerca militare, gli impegni internazionali e la sicurezza degli approvvigionamenti, per la politica industriale e il relativo finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, per gli aspetti di politica internazionale, per la sicurezza delle informazioni classificate; le caratteristiche del potenziale acquirente estero e le relative implicazioni.

Su questa base vi dovrebbe essere una decisione politica in un'apposita riunione interministeriale che, a seconda dell'importanza, potrebbe vedere l'intervento dei Sottosegretari o degli stessi Ministri sotto la presidenza del Sottosegretario alla PCM, di un Vicepresidente del Consiglio o, in casi estremi, dello stesso Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda la decisione si potrebbero prefigurare tre soluzioni che dovrebbero risultare formalmente motivate nel dispositivo: approvazione senza condizioni; approvazione con vincoli che dovrebbero essere sottoscritti dall'acquirente estero attraverso uno specifico Accordo col Ministero della Difesa, comprendente anche le modalità per la sua verifica; negazione dell'approvazione.

L'iter dovrebbe fissare tempi stretti in modo da non compromettere negativamente l'operazione sotto esame: dal momento della comunicazione formale da parte dell'impresa o dell'azionista, l'istruttoria dovrebbe essere svolta entro trenta giorni e la successiva decisione politica entro ulteriori trenta giorni. Ma, in caso di necessità, l'iter potrebbe essere accorciato.

Questa procedura dovrebbe essere definita con una Direttiva del Presidente del Consiglio da recepirsi in un DPCM in modo da formalizzarla e stabilizzarla. La soluzione prefigurata garantirebbe un'elevata flessibilità di gestione e consentirebbe una valutazione caso per caso delle eventuali operazioni. Quest'ultimo aspetto sembra particolarmente importante in considerazione dei limitati casi di applicazione prevedibili e della loro possibile diluizione nel tempo, con la conseguente necessità di evitare procedure troppo complesse che rischierebbero di non poter essere collaudate in modo esaustivo.

2. IL CASO BRITANNICO

2.1 Introduzione

L'accordo della società inglese GKN per cedere la propria quota della joint venture AgustaWestland al partner italiano Finmeccanica, rappresenta l'ultima di una serie di vendite di attività industriali della difesa del Regno Unito ad imprese straniere. Queste transazioni mostrano come la globalizzazione dell'industria della difesa stia sollevando questioni cruciali per le politiche nazionali ed europee. Tenendo conto che AgustaWestland è l'unico produttore di elicotteri nel Regno Unito e l'unico fornitore delle sue Forze Armate, che dipendono quindi dal suo supporto logistico, è evidente come la cessione di questa impresa abbia innescato un profondo dibattito nel Regno Unito sul tema del controllo degli investimenti stranieri nel settore della difesa. Quale posizione devono assumere i governi di fronte alla proprietà straniera di attività industriali della difesa nazionale? Come possono efficacemente controllare le fusioni coinvolgenti imprese straniere? Come possono regolare le attività di imprese possedute da stranieri che operano nei propri territori?

L'esperienza del Regno Unito è particolarmente interessante perché la sua base industriale è stata più aperta a fusioni, acquisizioni e joint ventures straniere di ogni altro rilevante paese industriale europeo. Questo è avvenuto nel campo civile, ma ormai da molti anni anche in campo militare. Di qui l'interesse ad analizzare la posizione del governo nei confronti della proprietà straniera di attività industriali della difesa nazionale, il procedimento utilizzato dal governo per esaminare fusioni e joint ventures che abbiano una dimensione di sicurezza nazionale e, infine, i metodi usati per disciplinare le attività di imprese della difesa di proprietà straniera.

2.2 Proprietà straniera nell'industria della difesa del Regno Unito

L'importanza delle proprietà straniere è una delle più evidenti caratteristiche della base industriale della difesa britannica. L'accordo della GKN per cedere la propria quota della joint venture AgustaWestland al partner italiano Finmeccanica, è stata l'ultima vendita di attività industriali della difesa del Regno Unito ad imprese straniere. Finmeccanica è anche in trattativa per rilevare le attività di BAE Systems nelle comunicazioni e, attraverso la costituzione di una joint venture controllata per due terzi, nell'avionica. La BAE ha, inoltre, annunciato la possibilità di vendere le proprie attività in campo navale che potrebbe interessare le imprese francesi, tedesche e statunitensi. E ancora, nel marzo 2004, General Dynamics aveva lanciato un'offerta per acquisire Alvis, il produttore britannico di carri armati e mezzi corazzati successivamente rilevato da BAE Systems.

Le principali imprese di proprietà straniera presenti nell'industria della difesa del Regno Unito includono:

- **Thales UK** – di proprietà francese (ex Thomson-CSF) è – dopo l'acquisizione di Racal Electronics nel 2000 - il secondo più grande contraente nel Regno Unito. Thomson-CSF ha stabilito la propria posizione nel Regno Unito attraverso una serie

di joint ventures, durante gli anni '90, che hanno incluso quote di capitale – tra gli altri - di Pilkington Optronics, Shorts Missile Systems e Thomson Marconi Sonar. Negli ultimi 5 anni Thales ha eliminato i propri partner nelle joint ventures per assumerne pienamente la proprietà e il controllo.

- **AgustaWestland** – è stata creata nel 2000 come joint venture al 50% tra GKN e Finmeccanica; il 28 luglio 2004 queste ultime hanno siglato il contratto definitivo di compravendita per il passaggio di AgustaWestland sotto controllo unico della holding italiana.
- **Finmeccanica** – è stata decisa la costituzione di una joint venture con BAE Systems nel campo dell'avionica, integrando le capacità di Galileo Avionica e BAe Avionics; inizialmente Finmeccanica controllerà il 70% della joint venture, ma è prevista una clausola di put and call a favore di Finmeccanica da esercitarsi entro due anni; parallelamente Marconi Selenia Communications, controllata al 100% da Finmeccanica, rileverà le attività di comunicazione di BAe e le integrerà con quelle che già svolge direttamente nel Regno Unito; viceversa verrà sciolta la joint venture paritetica AMS – Alenia Marconi Systems operante nell'elettronica per la difesa dal 1999.
- **MBDA** – la creazione di MBDA è legata alla fusione delle attività missilistiche di due joint ventures al 50% di BAE Systems: Alenia Marconi Systems, controllata insieme a Finmeccanica, e MBD, controllata insieme a Matra, poi Aerospaziale-Matra ed infine EADS.
- **EADS** - ha stabilito un'importante posizione nel settore delle comunicazioni della difesa britannica attraverso l'acquisizione di Cogent Defence & Security Networks nel 2001 e della quota di BAE Systems nella Astrium space nel 2003. Quest'ultima ha reso EADS *prime contractor* per il programma satellitare britannico di comunicazioni militari Skynet 5.b
- **Raytheon UK Ltd** (Srl) – di proprietà statunitense, è *prime contractor* per alcuni tra i maggiori programmi britannici come ASTOR (Airborne Stand-Off Radar), SIFF (Successor Identification Friend or Foe) e PGB (Precision Guided Bomb). Inoltre progetta, sviluppa e produce nel Regno Unito una vasta gamma di articoli e sistemi elettronici avanzati. La presenza di Raytheon UK Ltd nel Regno Unito risale a più di 40 anni fa attraverso le filiali britanniche delle ex Hughes e Texas Instruments.
- **Lockheed Martin UK Ltd** (Srl) – statunitense, è *prime contractor* per programmi britannici, inclusi quelli per l'elicottero Merlin della Marina (Royal Navy Merlin helicopter) e per la Capacità di impegno cooperativo del Regno Unito (UK Cooperative Engagement Capability). Lockheed Martin fornisce supporto per la flotta di missili balistici (Fleet Ballistic Missiles) dal 1968 ed è responsabile dell'integrazione dei Tomahawk SLCM nei sottomarini della Marina.
- **General Dynamics UK** – statunitense, è *prime contractor* per il programma di comunicazioni digitali britannico Bowman e, nel marzo 2004, aveva lanciato un'offerta per l'acquisizione dell'impresa per sistemi di terra Alvis, successivamente rilevata da BAE Systems.

La volontà del Regno Unito di permettere questi investimenti dall'estero e l'apertura del mercato delle commesse militari a fornitori stranieri, lo distinguono dal resto dei paesi europei che hanno un'industria della difesa di primo piano. La crescita delle proprietà straniere dalla

metà degli anni '80 è il risultato di vari fattori. I governi inglesi hanno perseguito politiche di procurement che hanno cercato di privilegiare il ritorno per il contribuente e la necessità di una concorrenza aperta e leale. Durante gli anni '90 ciò era stato realizzato usando British Aerospace e GEC come i due poli attorno ai quali potevano essere costruite cordate in competizione. Con l'emergere di BAE Systems, l'acquisizione di Racal Electronics da parte di Thomson-CSF venne vista come un modo per creare un nuovo concorrente a livello di *prime contractors*. Nello stesso tempo, la vendita di attività industriali britanniche della difesa ad imprese straniere è stata considerata come un modo per efficientare il sistema industriale della difesa, rafforzandone la propensione a logiche di mercato.

Nell'insieme, la reazione politica a questa espansione della proprietà straniera è stata limitata. L'eccezione che colpisce di più è stata la disputa a metà degli anni '80 sull'acquisto del produttore di elicotteri Westland che portò alle dimissioni di due Ministri e ad un intenso dibattito politico sull'atteggiamento del Regno Unito nei confronti delle cooperazioni europee. In verità, molta parte del dibattito si concentrava meno sul problema se Westland dovesse essere venduta a stranieri e più sul fatto che il proprietario dovesse divenire la statunitense United Technologies Corporation (società madre della Sikorsky, successivamente appoggiata nell'offerta dal Gruppo Fiat) o un consorzio europeo composto da Aerospatiale, MBB, Agusta e, più tardi, British Aerospace e GEC. All'opposto, recenti acquisizioni straniere, hanno provocato scarsa reazione politica, come per l'acquisizione di Racal Electronics da parte di Thomson-CSF e di Astrium da parte di EADS. Diverso il caso dell'offerta di General Dynamics per Alvis che ha suscitato la richiesta di un rapporto dell'Office of Fair Trading britannico (OFT, sul cui funzionamento si veda oltre), peraltro privo di conseguenze a causa dell'intervenuta acquisizione di Alvis da parte di BAE Systems. Ritornando a Westland, "opzione europea" che fu causa di una delle più grandi crisi del periodo Thatcher, si sono potuti rilevare recenti segnali di maggiore attenzione verso la protezione del ruolo nazionale nell'industria della difesa: un articolo sul *Financial Times* a proposito di AgustaWestland rilevava: "tale approvazione potrebbe esporre il governo all'accusa di permettere alla base industriale della difesa nazionale di essere rilevata da imprese straniere"¹. Ma il segno più concreto è, come avvenuto per Alvis, la richiesta d'intervento dell'OFT da parte del Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria trattata nelle conclusioni.

La preoccupazione del mondo politico e dell'amministrazione era che l'apertura del Regno Unito ai contraenti stranieri non venisse contraccambiata da alcuni partner europei – non ultima la Francia. Si giunse ad una svolta nel 2003, quando il governo britannico annunciò che Thales avrebbe avuto un ruolo di primo piano nel programma della futura portaerei CVF. Un portavoce del Partito Conservatore disse alla Camera dei Comuni: "non è forse vero che il Segretario di Stato non potrebbe mai giustificare l'assegnazione dell'intero progetto ad un'impresa francese, dato che non c'è alcuna possibilità che il governo francese permetta ad imprese britanniche di competere negli stessi termini in Francia?... io chiedo semplicemente se il Segretario di Stato condivide l'apprensione di molti nelle nostre industrie della difesa per il fatto che imprese britanniche semplicemente non abbiano le stesse opportunità di acquisire imprese e competere nei mercati francesi negli stessi termini"².

¹ Mark Odell e Tony Barber, "GKN close to helicopter sale", *Financial Times*, 21 maggio 2004: p.19.

² "Future aircraft carrier", House of Commons, Dichiarazione, 30 gennaio 2003.

2.3 Politica industriale della difesa

Una parte centrale della politica industriale della difesa del governo britannico consiste nell'accettazione di una crescente proprietà straniera, come emerge dal documento *Defence Industrial Policy*, pubblicato nell'ottobre 2002. E' un testo significativo perché per la prima volta il governo rende esplicita la propria linea di condotta in materia. Viene sottolineata la prospettiva che l'industria della difesa britannica debba essere definita come l'insieme di tutti i fornitori della difesa che creano valore, occupazione, risorse tecnologiche o intellettuali nel Regno Unito – senza riguardo al fatto che siano di proprietà britannica o straniera. La posizione del Regno Unito è chiara: “L'internazionalizzazione dell'industria della difesa ha reso confusa la definizione di cosa comprenda l'industria della difesa del Regno Unito. Un numero crescente di imprese di origine straniera ha ora consigli d'amministrazione e forze di lavoro britanniche ... imprese a proprietà straniera impiantate nel Regno Unito creano risorse tecnologiche, occupazionali ed intellettuali nel paese ... L'industria della difesa britannica dovrebbe quindi essere definita sulla base del dove la tecnologia è creata, dove le capacità e la proprietà intellettuale risiedono, dove i lavori sono creati e sostenuti, e dove è fatto l'investimento”³.

Il Ministero della Difesa ha reso esplicito che la ristrutturazione dovrebbe essere condotta dall'industria e che il governo non dovrebbe imporre modelli nelle attività di fusione, acquisizione e joint venture. Il governo britannico, invece, vuole facilitare la ristrutturazione europea nel senso che il Ministero della Difesa deve gestire le singole fusioni per assicurare il ritorno per il contribuente, la concorrenza e la sicurezza nazionale⁴.

Non è stato chiarito il margine di tolleranza del governo britannico in termini di sicurezza nazionale, ma il documento esplicita la linea del Ministero della Difesa volta al rispetto delle decisioni di acquisizione: “C'è un piccolissimo numero di capacità che per ragioni di *sicurezza nazionale* porremo ad alta priorità nel mantenimento della base della difesa britannica. Si tratta di tecnologie nei campi del nucleare, della difesa contro guerre biologiche, chimiche e radiologiche, e di alcune capacità di lotta al terrorismo”⁵ (corsivo nel testo originale).

2.4 Privatizzazioni e golden share

I termini della privatizzazione di British Aerospace e Rolls-Royce includevano disposizioni per assicurare che nessuna delle due passasse sotto controllo straniero; a questo fine il governo ha mantenuto speciali quote di partecipazione per limitare quelle in mano ad investitori stranieri. Il livello massimo di queste ultime è passato successivamente dal 15% nel 1981 al 29,5% nel 1989 fino al 49,5% nel 1998. Nell'aprile 2002, il governo ha annunciato che questa restrizione sarebbe stata rimossa dagli statuti di entrambe le imprese. Nel caso di

³ “Defence Industrial Policy”, para 11, p. 9.

⁴ “European Perspectives on Competition in Aerospace & Defence Markets”, intervento di David Gould, Deputy Chief Executive UK Defence Procurement Agency alla conferenza su “The Defense Industry A Decade After The Last Supper: Taking Stock of Consolidation & Competition in Defense Markets”, 3-4 Novembre 2003, Johns Hopkins University, Washington, D.C.

⁵ “Defence Industrial Policy”, tav. 1, para 17, p. 11.

BAE Systems, il governo ha acconsentito a “rimuovere la disposizione che permette la nomina di un amministratore governativo; di cambiare gli attuali requisiti che richiedono che tutti gli amministratori delegati siano britannici con quelli che richiedono che una semplice maggioranza del Board - inclusi l’amministratore delegato ed il presidente - sia britannica; e rimuove ogni limite al possesso di quote da parte di stranieri”⁶. Nel caso di Rolls-Royce, il governo ha acconsentito a “cambiare l’attuale richiesta che il 75% del Board sia britannico con quella che vuole che una semplice maggioranza - inclusi il direttore generale ed ogni presidente esecutivo - sia britannica, permettere la nomina di un presidente non esecutivo non britannico e rimuovere ogni limite al possesso straniero di quote”⁷. La soglia esistente del 15% per il possesso individuale straniero di quote sarebbe mantenuta per impedire un controllo completo da parte di un singolo individuo o di un’organizzazione straniera. Le quote azionarie di proprietà straniera in BAE Systems e Rolls-Royce sono ora al di sopra del 50%.

2.5 Controlli sulle fusioni

La normativa britannica sulle fusioni - Enterprise Act (EA) del 2002 - fornisce al governo il potere di intervenire in una fusione per motivi di sicurezza nazionale. L’EA del 2002, entrato in vigore il 20 giugno del 2003, sostituisce il regime di controllo sulle fusioni contenuto nel Fair Trading Act (FTA) del 1973⁸. Secondo la normativa vigente per le fusioni non c’è generalmente richiesta di notifica alle autorità per la concorrenza, sebbene la direttiva pubblicata dal Dipartimento del Commercio e dell’Industria raccomandi: “se si considera che gli interessi essenziali di sicurezza del Regno Unito possano essere colpiti da una transazione, allora si raccomanda di contattare il Ministero della Difesa”⁹. Il Segretario di Stato per il Commercio e l’Industria è formalmente responsabile per i casi di pubblico interesse, inclusa la sicurezza nazionale.

La dimensione comunitaria

Secondo il Regolamento comunitario sulle concentrazioni (European Community Merger Regulation - ECMR), la Commissione europea ha competenza esclusiva sulle fusioni di portata comunitaria, anche se l’articolo 296 (ex articolo 223) del Trattato di Amsterdam permette agli Stati Membri di proteggere i propri essenziali interessi in relazione a certi prodotti militari. Nel caso ciò si verifichi, il Regno Unito può informare le imprese britanniche interessate affinché gli aspetti militari della concentrazione non vengano notificati alla Commissione. Questi aspetti dovrebbero allora ricadere - secondo le previsioni per le fusioni dell’EA - nella competenza delle autorità britanniche per la concorrenza. Gli aspetti non militari della fusione rimarrebbero invece nella competenza della Commissione. Il Regno Unito ha utilizzato l’articolo 223/296 con molta parsimonia. Quando nel 1994 British Aerospace ha acquistato il produttore britannico di sottomarini nucleari VSEL, il governo britannico le ordinò di non notificare l’acquisizione delle attività militari della VSEL alla Commissione, sostenendo che si trattasse di materia di sicurezza del Regno Unito disciplinata dall’articolo 223. Nel 1996, i governi britannico e francese ordinarono congiuntamente a

⁶ House of Commons, risposta scritta, 26 marzo 2002, colonna 804W.

⁷ Ibidem.

⁸ In pratica, il trattamento delle fusioni di rilevanza per la sicurezza nazionale rimane largamente lo stesso.

⁹ The EC Merger Regulation Guidance Notes, Competition Policy Directorate, Department of Trade and Industry, Novembre 1998.

British Aerospace e Lagardère di non notificare alla Commissione gli aspetti militari della loro proposta joint venture nel campo missilistico. Nel 1999, a British Aerospace venne ordinato dal governo britannico di non notificare alla Commissione gli aspetti militari dell'acquisizione di GEC Marconi.

Secondo l'articolo 21(3) del Regolamento comunitario sulle concentrazioni (European Community Merger Regulation - ECMR) gli Stati Membri possono anche esercitare un potere residuale per adottare "misure necessarie a proteggere interessi legittimi diversi da quelli presi in considerazione dalla presente normativa". L'articolo dispone che la sicurezza pubblica (o nazionale) deve essere considerata come un interesse legittimo. Nella maggior parte dei casi, l'articolo 21(3) ha fornito la base legale per l'esame - da parte del governo britannico - di fusioni che avessero una dimensione di sicurezza, come nei casi dell'acquisizione di Racal Electronics da parte di Thomson-CSF, della formazione di MBDA e dell'acquisizione di Astrium da parte di EADS.

Disposizioni dell'Enterprise Act del 2002

L'Enterprise Act (EA) del 2002 fornisce al governo - attraverso il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria - i seguenti poteri per intervenire in fusioni che abbiano una dimensione di sicurezza nazionale:

- stabilisce che il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria notifichi un avviso europeo d'intervento (European intervention notice) per proteggere interessi legittimi secondo l'articolo 21(3) dell'ECMR. La sicurezza nazionale è specificata come un interesse legittimo dall'EA (effettivamente essa costituisce l'unico interesse legittimo finora specificato dall'EA);
- stabilisce che il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria intervenga nell'esame di una fusione valutata di interesse pubblico ("casi di fusione di interesse pubblico"). Tali considerazioni devono essere specificate dal regolamento e l'unica finora specificata è la "sicurezza nazionale", che include la sicurezza pubblica;
- contempla infine una categoria eccezionale di fusioni che può essere esaminata solo sulla base di ragioni di interesse pubblico ("situazione di fusione speciale"). Si tratta di fusioni che coinvolgono un contraente governativo (passato o futuro) che detenga materiale classificato legato alla difesa, ma che non incontri le normali relative soglie che limitano il fatturato o la quota della fornitura¹⁰.

Procedure d'intervento

Nei casi di fusione di interesse pubblico, il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria notifica un avviso d'intervento all'Office of Fair Trading (OFT)¹¹. L'OFT fa allora rapporto al Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria fornendo il proprio parere sulle seguenti questioni: se una situazione di fusione rilevante sia stata o sarà creata; se ne sia risultata una sostanziale diminuzione di concorrenza o ci si può aspettare che ne derivi; se tutti i vantaggi

¹⁰ Le disposizioni dell'Enterprise Act (EA) indicano che, in normali circostanze, le fusioni possono essere esaminate dalle autorità britanniche della concorrenza solo se il fatturato dell'impresa oggetto di acquisizione nel Regno Unito supera i 70 milioni di sterline o la fusione crea o aumenta possedimenti azionari fino al 25% in un mercato britannico per merci e servizi o in una sostanziale parte di esso.

¹¹ L'OFT, organizzazione indipendente dal governo, è la principale sede di indagine sugli aspetti di concorrenza delle fusioni nel Regno Unito.

per i clienti prevalgano sulla sostanziale diminuzione di concorrenza ed ogni conseguente effetto avverso; se la materia possa essere trattata in modo soddisfacente – al di là di considerazioni d'interesse pubblico – nello scenario della fusione, in base ad impegni assunti dall'impresa acquirente ed importanza del mercato. L'OFT fa raccomandazioni su considerazioni di interesse pubblico e riassunti di ogni dichiarazione sul caso.

Nell'ipotesi di fusioni di speciale interesse, si applicano procedure simili a quelle dei casi di pubblico interesse. Il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria deve emanare un avviso di intervento; l'OFT fa un rapporto per determinare se una fusione speciale sia stata o sarà creata, inclusi ogni altro rilevante parere e raccomandazione per ragioni di interesse pubblico e riassunto di ogni dichiarazione sul caso.

Se una fusione presenta interessi di sicurezza nazionale, l'OFT fa largo affidamento sulle dichiarazioni fatte dal Ministero della Difesa. La Defence Procurement Agency ha – nell'ambito del suo Industry Group - un consigliere responsabile del parere del Ministero della Difesa su fusioni e acquisizioni nell'industria della difesa. Nei casi in cui programmi o tecnologie statunitensi siano importanti per le attività britanniche dell'impresa, il Ministero della Difesa si consulta con il Dipartimento della Difesa statunitense.

Opzioni del Segretario di Stato nei casi di intervento di interesse pubblico

Nei casi di interesse pubblico (inclusa la sicurezza nazionale), il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria decide se:

- confermare la fusione;
- rinviare la fusione alla Commissione Concorrenza perché potrebbe essere contraria all'interesse pubblico¹². Un rinvio può avvenire sulla base della sostanziale diminuzione di concorrenza e sulla base dell'interesse pubblico o sulla base del solo interesse pubblico. In quest'ultimo caso, il Segretario di Stato deciderà anche sulle eventuali misure correttive seguendo le indicazioni del rapporto della Commissione Concorrenza;
- determinare impegni per accettare la fusione. In casi di pubblico interesse, il Segretario di Stato può accettare impegni da parte dell'impresa in questione per seguire le indicazioni o il parere dell'OFT invece di procedere al rinvio alla Commissione Concorrenza. Ancora, è il Ministero della Difesa, attraverso l'OFT, che propone questi impegni¹³.

2.6 Casi pratici

Tre casi pratici possono aiutarci ad illustrare questo procedimento. Da quando l'EA (2002) è entrato in vigore si sono verificate due notifiche all'OFT sulla base della sicurezza

¹² La Commissione Concorrenza è un'organizzazione pubblica indipendente creata dal Competition Act del 1988. Essa conduce indagini accurate su fusioni, mercati e normative delle maggiori industrie regolate. Ogni esame è intrapreso sulla base di una richiesta da parte di un'altra autorità: solitamente l'OFT, ma in alcune circostanze anche il Segretario di Stato.

¹³ Nell'insieme, gli impegni assunti in sostituzione del rinvio in Commissione Concorrenza sono probabilmente preferibili dall'impresa acquirente, a causa della lunghezza dei tempi richiesti da un'indagine completa della Commissione Concorrenza e della reale possibilità che quest'ultima possa trovare – per ragioni di interesse pubblico - elementi contro la transazione e opporre il veto.

nazionale.¹⁴; i tre casi seguenti sono stati invece disciplinati secondo il regime di controllo delle fusioni contenuto nel Fair Trading Act (FTA) del 1973, che comunque applica gli stessi principi.

Thomson CSF-Racal Electronics

Nel gennaio 2000, Thomson-CSF annunciò la propria offerta per l'acquisizione di Racal Electronics. L'offerta venne notificata alla Commissione Europea e autorizzata in seguito ad un'indagine. Sebbene - secondo il Regolamento comunitario sulle concentrazioni (European Community Merger Regulation - ECMR) - la Commissione Europea avesse giurisdizione per indagare i soli aspetti di concorrenza della fusione, il governo britannico usò i propri poteri - sempre secondo l'ECMR - per esaminare la fusione sulla base dell'interesse pubblico. Racal Electronics era un'impresa di elettronica da difesa di primo piano, con interessi nel mercato statunitense. Operava come *prime contractor* per sistemi di comunicazione e comando militari, sistemi di controllo e di informazione, radar aeroportati, sistemi di guerra elettronica e sistemi basati a terra, oltre ad essere fornitore di apparecchiature elettroniche e sottosistemi. Questo comportava attività in una gamma di programmi sensibili inclusi quelli legati alla flotta dei sottomarini nucleari del Regno Unito. All'OFT fu richiesto dal Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria di fare rapporto sulla fusione. Questo stabilì che la fusione presentava interessi di sicurezza pubblica legati alla segretezza delle informazioni sensibili ed al mantenimento di una capacità britannica per lo sviluppo, il funzionamento ed il mantenimento delle tecnologie essenziali alla sicurezza del Regno Unito¹⁵. Seguendo il parere dell'OFT, nel settembre 2000, il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria accettò gli impegni da parte di Thomson-CSF, al posto di un rinvio in Commissione Concorrenza, per l'acquisizione di Racal Electronics. Questi impegni comprendevano il mantenimento delle capacità strategiche, la protezione di informazioni classificate e la conformità agli impegni di sicurezza.

MBDA

Nell'aprile 2001, BAE Systems, EADS e Finmeccanica fusero le proprie attività missilistiche per creare una nuova entità chiamata MBDA. Il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria domandò all'OFT di fare rapporto secondo il Fair Trading Act (FTA). Nel marzo 2002, l'OFT riferì al Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria che il rinvio della fusione di fronte alla Commissione Concorrenza non era necessario, date le limitate conseguenze per la concorrenza. Tuttavia, alcune dichiarazioni dal Ministero della Difesa suggerivano che la fusione presentasse interessi di sicurezza nazionale relativi alla protezione di informazioni classificate ed al mantenimento delle capacità strategiche. Il parere del Ministero della Difesa fu che gli impegni da parte della impresa acquirente sarebbero stati il mezzo più efficace per salvaguardare gli interessi di sicurezza nazionale, che avrebbero fornito un meccanismo legale di controllo e facilitato l'influenza diretta del governo britannico sulla MBDA ai fini del monitoraggio sulla loro osservanza. In seguito, MBDA assunse tali impegni di fronte al Segretario di Stato.

¹⁴ Si tratta di due avvisi europei d'intervento: sulla tentata acquisizione di Alvis da parte di General Dynamics (26 aprile 2004) e sull'acquisizione da parte di Finmeccanica della quota della Gkn in AgustaWestland (20 agosto 2004) per detenere il controllo completo della joint venture.

¹⁵ In questi casi la 'Capacità Militare del Regno Unito' (UK Military Capability) indica la capacità, nell'ambito dell'impresa, di portare avanti i programmi militari britannici ed eseguire ogni contratto ad essi relativo.

EADS Astrium

Nel novembre 2002, BAE Systems e EADS annunciarono la loro intenzione di impegnarsi in una transazione che avrebbe portato EADS ad assumere completamente la proprietà della joint venture Astrium. Quest'ultima era concentrata su attività satellitari comprendenti telecomunicazioni civili e militari e osservazione della Terra, programmi di scienza e navigazione, avionica ed equipaggiamenti. Astrium era di particolare sensibilità per il governo britannico perché il suo pieno controllo significava che EADS sarebbe divenuta anche *prime contractor* nel programma di comunicazioni militari del Regno Unito Skynet 5. Sebbene - secondo il Regolamento comunitario sulle concentrazioni (European Community Merger Regulation - ECMR) - la Commissione Europea avesse giurisdizione per indagare i soli aspetti di concorrenza della fusione, il governo britannico usò i propri poteri - sempre secondo l'ECMR - per esaminare la fusione sulla base dell'interesse pubblico. Il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria chiese all'OFT di fare rapporto sulla fusione e il Ministero della Difesa dichiarò all'OFT che la fusione avrebbe potuto essere in contrasto con l'interesse pubblico in base a considerazioni di sicurezza nazionale. Il Ministero della Difesa identificò due principali aree di interesse emergenti da questa fusione: il mantenimento delle capacità strategiche britanniche e la protezione di informazioni classificate. EADS, invece di essere sottoposta al rinvio in Commissione Concorrenza, assunse impegni volti a correggere o impedire i particolari effetti avversi all'interesse pubblico identificati dal Ministero della Difesa.

2.7 Contenuto degli impegni

Un importante tema che emerge da questi tre casi è il significativo ruolo degli impegni relativi alla futura attività oggetto di fusione. In ogni caso, il Ministero della Difesa (attraverso dichiarazioni all'OFT) ha avanzato preoccupazioni sulle implicazioni di sicurezza nazionale delle transazioni che sono state risolte per mezzo di impegni dell'impresa acquirente. Un esame di quelli assunti nei tre casi in questione mostra che il governo britannico utilizza una varietà di meccanismi per controllare le imprese a proprietà straniera.

Mantenimento delle capacità strategiche

Il mantenimento delle capacità strategiche necessarie ai programmi militari britannici è stata una preoccupazione chiave per il Ministero della Difesa. In ognuno dei casi, all'impresa acquirente è stato chiesto di impegnarsi nei seguenti termini:

- I programmi militari devono continuare ad essere condotti da un'impresa o da imprese costituite e disciplinate secondo la legge britannica, in base alla quale una maggioranza del Board deve essere costituita da cittadini britannici;
- Il Board dell'impresa britannica deve contenere un sufficiente numero di cittadini britannici con abilitazioni di sicurezza per eventualmente consentire al Board di risolvere questioni sensibili di sicurezza;
- La società madre deve informare per iscritto il Ministero della Difesa e quindi consultarsi con esso almeno 3 mesi prima di vendere qualsiasi attività che sia significativa per la condotta di programmi militari, anche nel caso di proposta di liquidazione o scioglimento volontari di una di quelle attività;
- La società madre deve informare per iscritto il Ministero della Difesa e quindi consultarsi con esso il prima possibile e ad ogni modo almeno due mesi prima di

svolgere qualsiasi operazione che potrebbe indebolire la capacità militare dell'impresa britannica;

- La società madre deve informare per iscritto il Ministero della Difesa e quindi consultarsi con esso nel caso di un trasferimento dell'intera o di parte della propria quota di capitale dell'impresa britannica a qualsiasi impresa o persona, sia attraverso vendite private che offerte pubbliche; l'informazione deve avvenire almeno entro 3 mesi prima della transazione;
- L'impresa deve assicurare:
 - Continuità nello sviluppo e/o nella fornitura di tutte le merci e servizi per i programmi militari britannici e
 - Ragionevole continuità nei rapporti con il Ministero della Difesa, per i contratti relativi ad equipaggiamenti in servizio per la difesa dei quali la società britannica possiede i diritti di progettazione;

Inoltre, nel caso di Thomson-CSF, per far fronte alle preoccupazioni che potesse subappaltare lavori alle proprie filiali francesi, questa si impegnò a:

- “in accordo con le esistenti linee direttive contrattuali stabilite dal Ministero della Difesa... i programmi militari britannici devono essere progettati, gestiti, prodotti e sostenuti principalmente nel Regno Unito e non devono essere subappaltati fuori di esso senza la previa approvazione da parte del Ministero della Difesa”.

Protezione di informazioni classificate

Un'altra preoccupazione chiave è collegata alla protezione di informazioni classificate ed impegni assunti dalle imprese acquirenti. Sono state introdotte le seguenti misure:

- tutte le materie che riguardano la sicurezza all'interno di imprese britanniche, in particolare per quelle che portano avanti attività legate ai programmi militari, devono essere mantenute in linea con le UK National Security Regulations – UKNSR, inclusa la sicurezza di aree di lavoro soggette a speciali misure restrittive di accesso;
- la gestione operativa della capacità militare dell'impresa britannica deve essere fatta da personale britannico con abilitazione di sicurezza che rispetti le UKNSR e qualsiasi altro requisito considerato di volta in volta necessario dalle autorità di sicurezza del Regno Unito;
- solo personale dotato di abilitazione di sicurezza può avere accesso alle informazioni classificate dal livello “riservatissimo” in su;
- nessuna informazione classificata da “riservatissimo” in su o recante una protezione specifica, viene rivelata dall'impresa britannica al Board della società madre straniera o delle sue filiali. I trasferimenti, attraverso qualsiasi mezzo, di informazioni classificate da parte dell'impresa britannica alla società madre straniera e sue filiali di base all'estero, ad altri cittadini stranieri o sedi fuori della giurisdizione del Regno Unito, avvengono solo previa approvazione del Ministero della Difesa;

- nessuna informazione classificata da “riservatissimo” in su o recante protezione specifica, e nessun'altra informazione classificata posseduta da terza parte o paese terzo, viene svelata dall'impresa britannica a cittadini stranieri o con doppia cittadinanza senza previa approvazione scritta del Ministero della Difesa;
- le procedure di sicurezza esistenti per rispettare le UKNSR vengono mantenute; e anche tutte le altre misure ritenute di volta in volta necessarie dalle autorità di sicurezza per affrontare questioni rilevanti che si presentano per la nuova proprietà devono essere adottate e mantenute.

Inoltre, nei casi in cui informazioni classificate statunitensi siano trattate dall'impresa britannica in questione, vengono assunti impegni aggiuntivi :

- nell'acquisizione di Racal Electronics, Thomson-CSF ha concordato che: “Con rispetto dei programmi militari o di quelli in cui l'impresa britannica offra elementi di hardware e software provenienti dagli Stati Uniti, l'impresa si impegna affinché tutte le informazioni statunitensi classificate o non classificate, dati tecnici, software o equipaggiamenti distribuiti all'impresa britannica con l'approvazione del governo statunitense a supporto di programmi, non saranno consegnati o divulgati a cittadini non britannici o non statunitensi, senza previa approvazione scritta del governo degli Stati Uniti”;
- nell'acquisizione di Astrium, EADS si è impegnata affinché: “Nessun trasferimento o divulgazione - attraverso qualsiasi mezzo - di materiali protetti statunitensi ad EADS, sue filiali di base all'estero o sedi fuori del Regno Unito, sarà fatto senza previa approvazione scritta del governo degli Stati Uniti”.

Conformità

Gli impegni includono anche requisiti specifici per assicurare che la società si comporti conformemente ad essi. In particolare:

- la società deve fornire al Ministero della Difesa le informazioni che questo può, di volta in volta, ragionevolmente richiedere per verificare che stia soddisfacendo gli obblighi assunti in conformità all'accordo. Se la società non è capace di conformarsi ad alcuni di questi impegni, deve fornire ragioni esaurienti entro un mese dalla consapevolezza della non conformità;
- un funzionario di sicurezza è nominato dal responsabile della società per facilitare e supervisionare la conformità alle UK National Security Regulations – UKNSR a agli impegni di sicurezza esposti in questo accordo.
- la società nomina un “funzionario per la conformità”, che deve fornire al Ministero della Difesa:
 - un rapporto annuale entro tre mesi dalla fine dell'anno, e ogni altra informazione che il Ministero della Difesa possa richiedere di volta in volta, per verificare la conformità agli impegni di sicurezza, inclusa ogni misura presa o proposta dalla società madre o dalla società britannica allo scopo di assicurare la conformità agli stessi e impedirne qualsiasi violazione; e
 - esaurienti particolari su ogni mancata conformità agli impegni di sicurezza non appena si manifesti.

2.8 Normativa sulle attività di imprese di proprietà straniera

I paragrafi precedenti hanno esaminato il controllo di fusioni e joint ventures. Esistono comunque molte imprese a proprietà straniera operanti nell'industria della difesa del Regno Unito che sono state costituite direttamente. Per esempio, Raytheon non ha fatto alcuna acquisizione britannica di per sé – la sua presenza nell'industria del Regno Unito è il risultato di una combinazione di compensazioni risalenti agli anni '60, incarichi di gestione di progetto e investimenti diretti in strutture a sostegno di specifici programmi. La situazione di Lockheed Martin è simile. Le attività di queste imprese sono disciplinate attraverso altri mezzi:

- tutti i contraenti governativi devono conformarsi ai requisiti dell'Official Secret Act (1911/1989) e delle UK National Security Regulations – UKNSR - come definiti nel UK Government's Manual of Protective Security - che impongono restrizioni all'utilizzo e requisiti per la protezione di materiali classificati da parte di contraenti governativi;
- le UKNSR richiedono che un funzionario sia nominato dal responsabile della società per facilitare e supervisionare la conformità alle UKNSR;
- esiste un requisito che richiede che i programmi militari siano condotti da imprese costituite e disciplinate secondo la legge britannica in base alla quale una maggioranza del Board deve essere costituita da cittadini britannici.

Infine le società statunitensi operanti nel Regno Unito restano disciplinate da particolari legislazioni degli Stati Uniti, non ultimo il Foreign Corrupt Practises Act.

2.9 Conclusioni

Il governo britannico ha ampiamente sostenuto la proprietà straniera delle attività industriali della difesa del Regno Unito considerandola mezzo per supportare le capacità industriali in un mercato consolidato, per fornire una fonte addizionale di capitale e mantenere la concorrenza nei segmenti di mercato dominati da BAE Systems. In contrasto con alcuni paesi europei, il pensiero politico sulla questione della nazionalità della proprietà è stato sorprendentemente limitato ai politici più preoccupati della reciprocità di mercato. Resta da vedere se il recente incremento del controllo straniero su attività dell'industria della difesa britannica possa portare ad un cambiamento di priorità nell'agenda politica.

La normativa nazionale sulle fusioni contiene disposizioni che consentono l'intervento del governo britannico nel caso in cui fusioni e joint ventures comportino una dimensione di sicurezza nazionale. Questi poteri sono stati ripetutamente esercitati dal governo britannico, ma raramente (se non mai) al fine di impedire di procedere ad una transazione. Il governo britannico ha, invece, mostrato preferenza per l'utilizzo di impegni di condotta legali obbligatori relativi alla futura direzione dell'attività oggetto di fusione. E' chiaro che anche la vendita a Finmeccanica della quota di GKN in AgustaWestland sarà approvata dal governo britannico solo dietro serie garanzie sul fatto che la holding italiana manterrà una capacità

strategica di produzione elicotteristica nel Regno Unito¹⁶. E' stato questo l'esito dell'inchiesta intrapresa dall'OFT a seguito della richiesta del Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria con notifica del 20 agosto 2004. Il rapporto dell'OFT, reso il 29 settembre 2004, ha esaminato le eventuali preoccupazioni in materia di pubblico interesse – inclusa quindi la sicurezza nazionale - sollevate dalle parti interessate. Come per il precedente caso GD/Alvis - per il quale il contenuto del mandato all'OFT è sostanzialmente identico - in luogo di un rinvio alla Commissione Concorrenza, il rapporto sostiene l'assunzione di impegni da parte di Finmeccanica. Questi, delineati dal Ministero della Difesa, si focalizzano, come evidenziato dalla pratica, sul mantenimento delle capacità strategiche britanniche e sulla protezione di informazioni classificate¹⁷.

Le restrizioni a proprietà straniera in BAE Systems e Rolls-Royce sono state messe in campo quando le due società vennero privatizzate, ma sono state progressivamente smussate. Un azionista straniero potrebbe da solo possedere il 15% della azioni delle due società, mentre in totale le quote azionarie di proprietà straniera di entrambe è ora al di sopra del 50%.

¹⁶ Mark Odell e Tony Barber, op cit, nota 1.; la transazione è inoltre subordinata all'approvazione da parte degli azionisti di Gkn (cessione adottata dall'assemblea straordinaria del 1 settembre 2004) e all'approvazione della Commissione europea sul piano della concorrenza (per la quale eventuali difficoltà si prevede vengano superate entro la fine dell'anno).

¹⁷ Questi 'impegni di sicurezza', che coprono anche i diritti della proprietà intellettuale, prevedono ovviamente meccanismi di controllo della conformità.

3. IL CASO FRANCESE

3.1 Introduzione: un sistema sviluppato sotto controllo statale con un forte senso dell'interesse strategico legato all'industria

L'industria della difesa francese ha, tradizionalmente, una matrice statale e nazionale. Vari meccanismi hanno assicurato nel passato il controllo dello Stato sulla produzione di armi. Storicamente le industrie militari sono state create dallo Stato: le "manifatture di armi e munizioni" furono instaurate nell'*Ancien Régime*. Il settore produttivo degli armamenti tradizionali (armi, munizioni, veicoli terrestri e cantieristica navale) e poi strategici (missili e nucleare), tuttora riflette questo controllo dello Stato, come dimostrano i casi GIAT, DCN, SNPE, SNECMA. Anche nelle evoluzioni moderne, le società di tecnologia e difesa mantengono una partecipazione significativa dello Stato francese che ne assicura il controllo: EADS è controllata al 15% dallo Stato francese, Thalés al 31,3%, mentre un'azienda come Dassault è controllata al 46% dalla EADS. Le ristrutturazioni in corso nel settore industriale della difesa si fanno essenzialmente su sfondo europeo: fusione Aérospatiale-Matra poi integrate dentro EADS, joint-venture di Alcatel Space con Alenia Spazio/Telespazio. Accanto ai grandi gruppi dell'aerospazio e difesa che si evolvono sotto il controllo dello Stato, il segmento delle aziende medie sub-fornitrici è più permeabile agli investimenti stranieri per motivi di dimensione, di strategie e di controllo politico più leggero.

L'amministrazione francese dispone anche di un organismo competente e specializzato come la DGA - Direction Générale de l'Armement (il corpo degli ingegneri dell'armamento, spesso provenienti dall'*Ecole Polytechnique*), che assicura la continuità tecnico-industriale della programmazione della difesa nazionale.

Il sistema francese si presenta, quindi, particolarmente compatto nelle sue fondamenta, con una forte continuità fra aziende statali e amministrazione, un blocco che è stato a lungo in grado di soddisfare l'insieme dei bisogni.

Nonostante il secondo conflitto mondiale abbia introdotto materiale statunitense nel ricostruito esercito francese, le velleità di indipendenza e l'allontanamento dalla NATO hanno successivamente provocato un riflesso fortemente nazionale in materia di industria della difesa che perdura tuttora.

Il ruolo particolare svolto dalla dissuasione nucleare nella strategia francese costituisce un ulteriore polo di compattezza nazionale: l'insieme delle tecnologie di produzione nucleare militare viene considerato in Francia come un "santuario", e lo stretto controllo sull'insieme dei produttori dei vari sotto sistemi missilistici e nucleari riguarda tutto il settore industriale della difesa, mantenendo un nocciolo duro strategico.

La questione del controllo degli investimenti stranieri nell'ambito della difesa è stata a lungo una problematica assai vuota, non lasciando, il settore, spazio a questo tipo di operazioni. Bisogna tuttavia segnalare un esempio significativo della logica di controllo in questo ambito. Nel 1962 fu creata la SODERN, una piccola azienda altamente specializzata nella produzione di meccanismi di innesco a flussi di neutroni per le armi atomiche (detonatori a neutroni). Oggi la SODERN fa parte del gruppo EADS, una volta Aérospatiale, società controllate dal governo francese (che detiene il 15% del capitale di EADS). Negli anni '60 fu avvicinata

dalla olandese Philips che voleva acquisirne il controllo nell'ambito di un piano di sviluppo europeo. La decisione, presa con l'avallo del Generale De Gaulle, autorizzò l'operazione a condizione che l'azionario olandese non potesse esercitare il controllo né acquisire informazioni sulle attività ritenute strategiche. Philips aveva accesso ai dati contabili globali e alle attività tecnologiche "non classificate" della SODERN, mentre un commissario del governo esercitava il coordinamento delle attività "classificate" che rimanevano per il proprietario straniero dell'azienda una vera e propria scatola nera. Questa decisione fu, quindi, oggetto di una clausola contrattuale specifica e segreta fra l'investitore straniero e il governo francese.

L'investimento straniero nel settore industriale della difesa si è verificato assai raramente in Francia dal momento che, questo, per motivi di indipendenza strategica, si andava sviluppando su basi nazionali ed autarchiche. Alcuni recenti casi legati anche all'evoluzione delle tecnologie duali hanno, tuttavia, dato una scossa ai dispositivi di protezione e il legislatore francese cerca oggi di mediare fra mantenimento delle capacità in ambito nazionale, regolamentazione europea e europeizzazione del settore industriale.

3.2 Il dispositivo di protezione, l'articolo 151-3 del Codice monetario e finanziario

L'articolo 151-3 del Codice monetario e finanziario costituisce il testo di riferimento per la regolamentazione della materia¹⁸. Modificato da un decreto del 7 marzo 2003, disciplina le relazioni finanziarie con l'estero (Appendice 2).

Alcuni punti importanti:

La regolamentazione francese distingue tra investimenti stranieri diretti e indiretti.

Gli investimenti stranieri diretti comprendono:

- La creazione di una società nuova da parte di una società di diritto straniero o di una persona fisica non residente
- L'acquisizione di tutto o parte dell'attività di un'impresa di diritto francese da parte di una società di diritto straniero o di una persona fisica non residente
- Ogni operazione effettuata sul capitale di una società di diritto francese da un'impresa di diritto straniero o da una persona fisica non residente se, dopo l'operazione, l'ammontare di capitale o dei diritti di voto detenuti da società straniere o persone fisiche non residenti supera il 33,33% del capitale o dei diritti di voto della società francese.
- Le stesse operazioni effettuate da un'impresa di diritto francese della quale capitale o diritti di voto sono controllati per più del 33,33% da imprese di diritto straniero o persone fisiche non residenti.

Vengono anche qualificati come investimenti stranieri operazioni come prestiti, garanzie finanziarie rilevanti, acquisti di brevetti o licenze, acquisti di contratti commerciali o prese di

¹⁸ « Journal Officiel » del 9 marzo 2003 p.4140 « Décret n° 2003-196 » del 7 marzo 2003 disciplinante le relazioni finanziarie con l'estero, testo n° 5 ».

controllo di fatto di società di diritto francese da parte di imprese di diritto straniero o di persone fisiche non residenti.

Gli investimenti stranieri indiretti presi in considerazione sono operazioni effettuate all'estero che modificano un'impresa non residente, la quale, possedendo una partecipazione o diritti di voto in una società di diritto francese, abbia nel contempo il capitale o i diritti di voto controllati per più del 33,33% da aziende di diritto straniero o persone fisiche non residenti.

Gli investimenti stranieri realizzati in Francia sono disciplinati da un regime di autorizzazioni preventive che fa capo al Ministero dell'Economia, e che regola in particolare:

- Gli investimenti stranieri diretti in Francia che possano mettere in causa l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza
- Gli investimenti stranieri diretti o indiretti realizzati in Francia legati alla difesa nazionale e ad armi ed esplosivi
- Gli investimenti stranieri diretti realizzati in Francia che possano produrre rischi seri per la salute pubblica.

Il Ministro dell'Economia deve pronunciarsi entro due mesi dalla ricezione della richiesta di autorizzazione. Nel caso di mancata risposta, l'autorizzazione è considerata concessa. Nei casi in cui venga omessa la richiesta di autorizzazione da parte dell'investitore straniero, l'autorizzazione venga rifiutata o le condizioni richieste dall'amministrazione per l'autorizzazione non vengano rispettate, il Ministero dell'Economia può chiedere all'investitore di bloccare l'operazione, di modificarla o di ristabilire la situazione *ex-ante* (a sue spese).

Bisogna notare che la riforma dell'articolo 151-3 del Codice monetario e finanziario ha introdotto il motivo della "difesa nazionale" nella lista dei criteri legati al rilascio delle autorizzazioni, un ampliamento dello spettro del testo che esce dal vecchio concetto di "produzione o commercio di armi" giudicato troppo restrittivo.

Inoltre la nuova versione insiste sulla definizione degli "investimenti stranieri", dettagliandone condizione e natura, così da poter fornire un quadro di intervento amministrativo anche alle situazioni di scatole cinesi societarie. La soglia del 33,3% di controllo "straniero" raffigura questa volontà di inquadramento, ma non soddisfa completamente le velleità nazionalistiche o le logiche comunitarie: se un investimento mette in causa le capacità legate alla difesa nazionale, allora l'ammontare o la percentuale dell'operazione non importano ma è la protezione delle capacità tecnologiche che conta, a volte anche per una singola tecnologia sviluppata da un'azienda che ne rappresenti una parte minore dell'attività. Dal lato europeo anche il tetto del 33,33% non si adegua all'articolo 296 del TCE che esonera a certe specifiche condizioni le attività della difesa dal regime comunitario di libera concorrenza. Anche in tal caso, un'operazione viene valutata come rientrante o meno nel regime: una definizione di "soglia" di attività legata alla percentuale di proprietà straniera può essere percepita come una soluzione di compromesso tra ciò che è prerogativa strettamente nazionale (l'attività industriale della difesa qualificata come tale) e ciò che non lo è.

La prassi amministrativa si iscrive in un'interpretazione ampia del testo di riferimento, con un ruolo di coordinamento svolto dal Ministero dell'Industria, Economia e Finanze. A differenza di altri paesi dove industria, tesoro e economia sono dicasteri separati, i suoi servizi

dispongono di una forte potenza di intervento, che comprende il controllo delle partecipazioni statali e la regolamentazione di alcuni mercati.

3.3 Il ruolo centrale della Direzione Generale del Tesoro

La direzione generale del Tesoro, servizio del Ministero dell'Industria, Economia e Finanze, coordina i dossier relativi alle autorizzazioni di investimento straniero nel settore della Difesa. Quest'amministrazione è incaricata di istruire i dossier con i pareri delle amministrazioni competenti; nel caso di investimenti nel settore della difesa si tratta principalmente del SGDN (Segretariato Generale della Difesa Nazionale, Ministero della Difesa), della DGA (Direzione Generale Armamenti, Ministero della Difesa), ma anche di servizi di informazione del tipo DST (Direzione della Sorveglianza del Territorio). La decisione viene poi avvallata dal Primo Ministro a nome del governo. Questa preminenza del ruolo del gabinetto del Primo Ministro è stata riaffermata con la nomina di un responsabile per l'*intelligence* in ambito economico che lavora direttamente con il Primo Ministro.

Soltanto due casi di rifiuto di autorizzazione si sono verificati dall'entrata in vigore dell'articolo L 151-3. Si tratta del riacquisto di un'attività di componenti aeronautici da parte di un gruppo statunitense (nel 1998) e dell'acquisto da parte di una società statunitense della totalità del capitale di una società francese specializzata nella fabbricazione di apparecchiature per la visione notturna (nel 2000). Il Ministero della difesa ha considerato che queste due operazioni avrebbero creato una situazione di dipendenza nei confronti dei fornitori statunitensi e ha chiesto l'annullamento delle operazioni¹⁹.

Tuttavia, dal 1996 al 2003, più di un centinaio di dossier hanno richiesto l'intervento del Ministero della Difesa dando poi luogo al rilascio delle autorizzazioni.

La prassi delle autorità francesi, sotto la guida della Direzione del Tesoro, è quella di esaminare i casi di tecnologie con l'attenzione rivolta agli aspetti critici. Vengono inoltre valutati elementi strategici come l'unicità delle tecnologie prodotte dall'azienda, la posizione sul mercato, l'approvvigionamento delle forze di difesa e il mantenimento delle capacità produttive sul territorio nazionale.

Come rilevato, nella quasi totalità dei casi l'esito della richiesta di autorizzazione è stato positivo. Alla lettera di autorizzazione si aggiunge una lettera di impegno che deve essere firmata dall'investitore straniero autorizzato. Si tratta di un documento classificato e che comprende una serie di condizioni stabilite ad hoc per ogni caso esaminato e un dispositivo di sanzioni nel caso di non rispetto degli impegni.

Queste condizioni possono prevedere:

- impegni sulla continuità della fornitura di sistemi specifici alle forze armate e sull'esecuzione di contratti già in corso;
- l'obbligo di notificare in anticipo qualsiasi progetto di ristrutturazione (chiusura, trasferimento o rilocalizzazione) relativo a attività di difesa basate in Francia;

¹⁹ Cfr. Assemblée Nationale, « Rapport d'Information sur la stratégie de sécurité économique nationale », presentato da Bernard Carayon, Deputato, Parigi, 9 giugno 2004.

- in alcuni casi sensibili, l'obbligo di chiedere autorizzazione per progetti di ristrutturazione (chiusura, trasferimento o rilocalizzazione) relativi ad attività di difesa basate in Francia.

In sintesi abbiamo quindi un sistema che poggia su un concetto di ampia portata, quello della "difesa nazionale" e che, dietro la procedura amministrativa dell'autorizzazione preventiva, fa uso di una prassi di accordi ad hoc con ogni investitore, basandosi sull'analisi del caso da parte delle amministrazioni competenti, essenzialmente quelle del Ministero della Difesa. Si tratta di un approccio amministrativo che presenta la particolare caratteristica di essere giurisprudenziale, ma al contempo coperto dal segreto e con assenza di criteri precisi o pre-stabiliti che potrebbero disciplinare la materia. Il decreto del 7 marzo 2003 è dunque oggetto di una vera e propria evoluzione giurisprudenziale non inserita in testi di legge.

Questa relativa imprecisione del sistema, problematica nei confronti del diritto comunitario dal momento che l'investitore non conosce con precisione le condizioni imposte, si aggiunge ad altri fattori che spingono ad una riforma dell'attuale regime di protezione.

3.4 I casi "Gemplus" e "Saft": recenti segnali di preoccupazione

Due recenti casi di acquisizione del controllo hanno suscitato un dibattito in Francia, evidenziando quanto alcune forze politiche siano sensibili alla difesa dell'interesse nazionale nella sua concezione più stretta.

Si tratta di operazioni assai diverse fra loro.

Nel 1999-2000 il fondo d'investimento americano Texas Pacific Group entra nel capitale della società francese Gemplus, società leader nella tecnologia delle schede informatiche (schede con microchip) e contribuisce a modificare la struttura societaria dell'azienda: trasferimento della sede nel Lussemburgo, modifica del consiglio di amministrazione, ecc.. Il fondo Texas Pacific Group detiene il 26% dei voti nel consiglio d'amministrazione ma, tramite l'alleanza con un altro gruppo di amministratori, controlla di fatto l'azienda.

La gestione dell'azienda fra gli anni 1999 e 2002 appare abbastanza caotica, con alcuni cambiamenti di manager che portano, nel 2002, alla nomina di un amministratore delegato statunitense, Axel Mandl, alla testa dell'azienda francese. Tutto questo è stato accompagnato da risultati negativi e da una forte contestazione sindacale. L'attenzione della classe politica è stata elevata: la senatrice Marie-Claude Beaudau, a nome del gruppo comunista, ha effettuato una serie di interrogazioni al governo nelle quale denunciava i rischi di "smantellamento dell'impresa...di attività finanziarie...utilizzate da dirigenti senza scrupoli...di trasferimento di brevetti all'estero...e i confermati legami dell'amministratore delegato dell'azienda con la CIA..."²⁰. Al di là dell'apparente caos che ha accompagnato il cambio di guardia dell'azienda francese, il caso Gemplus è interessante per il dibattito che ha suscitato: una serie di alzate di scudi per motivi economici, sociali e di mantenimento delle tecnologie in ambito nazionale ha preso di mira il fondo di investimento statunitense che è entrato nell'azienda francese.

Tra l'altro quest'azienda non produce tecnologie per la difesa nazionale: alcune applicazioni possono interessare le attività di polizia (schede, informazioni personali), ma si ha difficoltà ad inquadrare quest'impresa nel campo militare.

²⁰ Cfr. Marie Claude Beaudau, intervento al Senato, giovedì 20 marzo 2003, www.sénat.fr

Il caso Saft ha fornito una delle ultime applicazioni al dispositivo della legge 151-3. Alcatel ha ceduto al fondo di investimento inglese Doughty Hanson la SAFT, azienda specializzata nella produzione di batterie e considerata come “non strategica” dal gruppo Alcatel. Saft fornisce batterie per i settori aeronautico, spaziale, della marina o dell’esercito. Ad esempio i satelliti militari francesi e i missili strategici ricorrono alle tecnologie della Saft. L’accordo di vendita con un fondo europeo rappresenta un compromesso fra gli interessi del gruppo Alcatel, che desiderava poter recuperare risorse finanziarie per investire in attività ritenute strategiche, e le necessità di mantenere la continuità e alcune forme di controllo su una produzione tecnologica sensibile per la difesa nazionale. Anche l’autorizzazione accordata a Saft, alla fine del 2003, ha dato luogo ad un forte dibattito. Seguendo il filone aperto dal “caso Gemplus”, alcune voci hanno manifestato la propria inquietudine di fronte alla perdita di autonomia nazionale in questo settore tecnologico. Inoltre la natura finanziaria del “fondo di investimento” che ha preso il controllo di Saft, ha suscitato la diffidenza dei sostenitori della politica industriale nazionale, sospettosi in materia di delocalizzazione e smantellamenti delle linee di produzione.

Saft è stata quindi oggetto di un’autorizzazione di cessione accompagnata da una lettera di impegno che imponeva condizioni relative alle produzioni legate alla “difesa nazionale”. Tuttavia il dibattito non si è spento e le problematiche sollevate in occasione di questi due casi pongono la questione della riforma della legislazione vigente.

3.5 Verso un rafforzamento della protezione in Francia?

Alcune tendenze a volte contraddittorie stanno spingendo a riforme del controllo degli investimenti stranieri in Francia: una, attualmente allo studio, dovrebbe dare luogo ad un dibattito sulla legislazione nel 2005.

I casi Gemplus e Saft hanno colto l’amministrazione relativamente impreparata sulla valutazione di tecnologie sensibili, non strettamente militari. Le tecnologie hanno sempre più un carattere “duale” e possono trovare applicazioni sia civili che militari; anzi spesso si tratta di tecnologie civili che trovano utilizzo anche in ambito difesa. In Francia sta anche crescendo la consapevolezza del ruolo strategico di tutto il settore dell’alta tecnologia in sé, tecnologie dell’informazione *in primis*, senza che l’uso sia necessariamente legato ad applicazioni militari. Anche la nomina dell’alto responsabile per l’*intelligence* in ambito economico va nel senso di alzare il livello di attenzione del governo francese nei confronti delle tecnologie ritenute sensibili. Il già citato rapporto del deputato Bernard Carayon insiste su questi punti e delinea ulteriori misure di protezione coinvolgendo l’insieme dei servizi dello Stato. Vi si chiede l’adozione di una “strategia di sicurezza nazionale che comprenda le esigenze della difesa nazionale, la protezione dell’economia e la lotta contro le nuove minacce”²¹.

Seguendo questa logica l’alta tecnologia e le tecnologie dell’informazione sono elementi strategici non soltanto come elementi di potenza di per sé, ma anche in quanto legati alla considerazione di nuove minacce che fanno largo uso di tecnologia (proliferazione e terrorismo, minacce asimmetriche).

Si tratta di un’analisi che prende in considerazione il ruolo centrale della tecnologia nelle società moderne e che cerca una forma di regolamentazione legislativa.

²¹ Cfr. Bernard Carayon, op.cit., p.6.

Va tuttavia notato che l'insieme delle riflessioni sulla dovuta protezione delle tecnologie viene proposta con un approccio volto a creare nuovi meccanismi di controllo, e quindi di relativa chiusura. Sembra anche che alcuni responsabili si stiano domandando se, avendo gli americani alzato barriere di ogni genere per proteggere la loro industria, gli europei non debbano fare lo stesso.

Ma l'allargamento del campo della protezione rispetto agli investimenti stranieri, non più nel settore della "difesa", ma in quello della "sicurezza allargata" pone una serie di problematiche importanti nei confronti del diritto comunitario.

L'articolo 296 del TCE stabilisce che le disposizioni dell'insieme del Trattato non impediscono che uno Stato possa adoperare "le misure ritenute necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico".

La protezione francese in materia di investimenti stranieri che ricorreva a motivi di "sicurezza nazionale" per giustificare il regime di autorizzazioni poteva inquadarsi in questa concezione di produzione delle armi, anche se le ultime azioni compiute dall'amministrazione francese possono essere interpretate come oltrepassanti i confini della "protezione degli interessi essenziali per la sicurezza".

La tendenza francese attuale, che tende a fare delle tecnologie dell'informazione un assetto strategico e quindi l'oggetto di una protezione specifica degli interessi di sicurezza nazionale, si scontra con il TCE e con la politica della Commissione Europea entrambe molto attente alla liberalizzazione nell'ambito civile, e quindi duale.

Inoltre una protezione troppo forte in materia di tecnologie dell'informazione potrebbe costituire un vero e proprio freno allo sviluppo a livello europeo, impedendo la circolazione delle tecnologie e le economie di scala.

La protezione allargata delle tecnologie di sicurezza da parte del governo francese sembra richiedere un bilanciamento fra la percezione interna delle esigenze della nuova sicurezza e il rispetto dei trattati già firmati e delle esigenze delle stesse aziende tecnologiche francesi di poter lavorare sempre più in maniera integrata a livello europeo.

Una soluzione logica sarebbe una modificazione concertata del TCE. Tuttavia, una tale operazione richiederebbe un forte consenso politico che sembra mancare in questo momento di esitazioni relative alla ratifica del trattato costituzionale.

Il confronto con le esigenze europee dovrebbe nondimeno produrre una soluzione di compromesso che concili le tendenze contraddittorie fra chiusura e apertura del sistema.

In Francia, l'accettazione del concetto di "sicurezza tecnologica" legato alle tecnologie dell'informazione costituisce, comunque, uno sforzo di modernizzazione notevole che andrà seguito con cura, anche dai partner europei, in modo da cercare convergenze legislative o determinare posizioni negoziali per il futuro.

4. IL CASO STATUNITENSE

4.1 Introduzione

Il mercato della difesa degli Stati Uniti è, per molti aspetti, l'“Eldorado” dell'industria globale degli armamenti con un giro d'affari facilmente stimabile intorno alla metà di tutti gli acquisti mondiali. Nell'esercizio fiscale 2004, il budget degli Stati Uniti per Ricerca e Sviluppo (R&S) nel campo della difesa e delle commesse militari ammonta a 138 miliardi di dollari. Nel 2003, i *prime contracts* assegnati dal Dipartimento della Difesa totalizzano più di 208 miliardi di dollari²². In generale, le spese statunitensi sono superiori a quelle europee secondo un rapporto di più di tre a uno per le commesse di difesa, e di più di quattro a uno per R&S militare²³.

Stupisce poco, quindi, che così tante imprese europee della difesa vogliano penetrare questo ricco mercato. Ad esempio, l'1% delle assegnazioni di *prime contracts* per il 2003 ammonta ad oltre 2 miliardi di dollari, cifra approssimativamente pari al 25% del totale delle entrate legate alla difesa per gruppi come Thales o European Aeronautic Defense and Space Company (EADS), e al doppio delle entrate di Saab²⁴.

Come per il mitico “Eldorado”, tuttavia, trovare una via per il mercato statunitense degli armamenti è difficile. Gli Stati Uniti hanno stabilito una quantità di leggi e normative che limita e controlla il coinvolgimento e l'intervento straniero nell'industria della difesa nazionale. Da notare che la politica e l'economia creano informali, nondimeno ancora potenti, impulsi protezionistici, che reprimono i tentativi delle imprese straniere di penetrare il mercato statunitense della difesa.

La politica degli Stati Uniti verso il coinvolgimento e gli investimenti stranieri nella propria industria della difesa appare spesso contraddittoria. Da una parte, il governo statunitense e, in particolare il Dipartimento della Difesa, ha a lungo portato avanti cooperazioni nel campo degli armamenti con nazioni amiche ed alleati più stretti per migliorare l'efficacia di alleanze e coalizioni, aumentando il pool di quelli che possano effettivamente combattere al proprio fianco, incrementando le spese di difesa degli alleati, la ripartizione dei compiti strategici ed industriali e le aree di cooperazione nella difesa. Le questioni di razionalizzazione, standardizzazione, ed interoperatività sono in particolar modo importanti dal momento che gli Stati Uniti cercano di trasformare le proprie forze secondo le linee della *network centric warfare* e della rivoluzione delle tecnologie di informazione negli affari militari. La probabilità di operazioni in coalizione con gli Stati Uniti, come nel caso dell'Irak, è più alta che mai. Essi sono sempre più preoccupati per il crescente gap in termini di capacità con le

²² U.S. Department of Defense, 100 Companies Receiving the Largest Dollar Volume of Prime Contract Awards, Fiscal Year 2003 (versione internet).

²³ Christophe Cornu, “Fortress Europe – Real or Virtual?” in Burkard Schmitt, ed., *Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defense Market*, Chaillot Paper No. 44 (Parigi: Institute for Security Studies, January 2001), pp. 53-55; SIPRI Military Expenditure Database, “Expenditure on Military Equipment and Military R&D in Western Europe and the USA, 1991-2002” (versione internet).

²⁴ Defense News Top 100 Defense Companies, 2003 (versione internet).

forze armate alleate, fattore critico per future operazioni congiunte²⁵. Allo stesso tempo, il governo statunitense rimane interessato al mantenimento di una forte base industriale nazionale della difesa che raggiunga una quasi autarchia in R&S e produzione militare, salvaguardando il livello occupazionale nel settore della difesa, controllando tecnologie militari cruciali e proteggendole da deviazioni prive di garanzia (come riesportazioni verso terzi o illegale riproduzione e incorporazione in sistemi d'arma stranieri).

Le imprese straniere possono entrare nel mercato statunitense della difesa in vari modi: (1) vendite dirette di sistemi militari al Dipartimento della Difesa (ovvero, assegnazioni di *prime contracts*); (2) subappalti da imprese di difesa statunitensi; (3) programmi di cooperazione negli armamenti con imprese statunitensi; (4) investimenti diretti stranieri nell'industria della difesa degli Stati Uniti, attraverso fusioni, acquisizioni, partecipazioni di minoranza, e creazione di joint ventures. Ognuna di queste attività è disciplinata da differenti regole, normative e restrizioni protezionistiche.

4.2 Contratti e subappalti con imprese estere

Il modo più diretto per i produttori stranieri nel settore della difesa per incrementare il proprio livello di coinvolgimento nel mercato statunitense è quello di vendere propri sistemi, sottosistemi, tecnologie e attrezzature per le produzioni militari (come macchine utensili e software di progettazione) direttamente al Dipartimento della Difesa o alle imprese statunitensi. Nel 2002 il fatturato dei fornitori non statunitensi è stato stimato a 7 miliardi di dollari di tutte le assegnazioni di *prime contracts* del Dipartimento della Difesa²⁶. Da notare che esiste un più consistente commercio transatlantico (12 miliardi di dollari l'anno, secondo una stima) di componenti e sottosistemi legati alla difesa, come chips per computers, monitors, sistemi di controllo del volo, e seggiolini eiettabili²⁷. Questo rapporto commerciale a bassa visibilità viene spesso rappresentato dall'amministrazione statunitense attraverso l'analogia dell'iceberg: quello che sopra la superficie può apparire come due masse separate, cioè due industrie e due mercati della difesa distinti, è in realtà un unico iceberg unito sotto la linea dell'acqua.

Storicamente, gli acquisti diretti statunitensi di sistemi o sottosistemi militari stranieri sono stati regolati sia da legislazioni protezionistiche che dalla spesso ristretta mentalità burocratica del Dipartimento della Difesa. Riguardo al passato, le leggi "*Buy America*" hanno generalmente limitato l'acquisizione di sistemi d'arma stranieri. L'attuale normativa richiede che almeno il 50% delle componenti di una piattaforma militare sia prodotta sul territorio americano. Negli anni '70 gli Stati Uniti firmarono diversi memoranda d'intesa con vari alleati e nazioni amiche per permettere al Dipartimento della Difesa di mettere da parte le previsioni del "*Buy America*" e consentire alle forze armate statunitensi l'accesso alle tecnologie militari straniere o l'acquisizione di sistemi e sottosistemi non disponibili presso i

²⁵ U.S. Department of Defense, Office of the Under Secretary Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *International Armaments Cooperation: The Key to Effective Coalition Operations* (Washington, DC: US Department of Defense, 2002), pp. 1-5.

²⁶ U. S. Department of Defense, Office of the Deputy Under Secretary of Defense for Industrial Policy, *Study on Impact of Foreign Sourcing of Systems* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, January 2004), p. vi.

²⁷ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1998-1999* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 273.

fornitori nazionali²⁸. Nel 2003, comunque, il deputato Duncan Hunter²⁹ ha cercato di inserire nel bilancio della difesa del 2004 una disposizione che avrebbe alzato la soglia delle componenti americane al 65%, applicando inoltre questa regola anche ai sistemi di produzione, come le macchine utensili³⁰. Sebbene eliminata in sede di approvazione, questa clausola sembra essere destinata ad essere riproposta³¹.

Un'altra normativa protezionistica limita le vendite straniere al Dipartimento della Difesa. L'Emendamento Barry, per esempio, impedisce l'utilizzo di fibre e prodotti di fibra nell'abbigliamento (protezioni individuali incluse), nei paracadute e nei tessuti per tende venduti alle forze armate statunitensi, nonostante molte nuove fibre non vengano prodotte negli Stati Uniti. Secondo la legge, le navi da guerra della Marina americana devono essere costruite in cantieri statunitensi e, nel caso del recente ordine dell'Aeronautica per i nuovi velivoli rifornitori (per altro poi annullato), qualche membro del Congresso aveva minacciato di approvare una legislazione che escludesse qualsiasi azienda aeronautica straniera (segnatamente Airbus Industries) dalla competizione, riservando in tal modo il contratto a Boeing³². La Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti ha, infine, proposto cambiamenti nel bilancio della difesa del 2005: al Dipartimento della Difesa verrebbe proibito di concludere contratti o subappalti per commissionare articoli o servizi di difesa a qualsiasi impresa straniera il cui governo richieda compensazioni per contratti di materiali di difesa con fornitori statunitensi.³³

In conseguenza di tali misure protezionistiche, produttori stranieri vengono ancora spesso esclusi da programmi di difesa statunitensi o viene fatta loro pressione affinché, al fine di aggiudicarsi contratti di difesa, impiantino stabilimenti di produzione negli Stati Uniti. Sikorsky, per esempio, ha abbandonato i propri partner esteri in Brasile, Cina e Taiwan a seguito dell'entrata in competizione del proprio VH-92 come elicottero *Marine One* per il Presidente degli Stati Uniti, mentre Airbus, nel tentativo di ottenere il contratto per i prossimi velivoli da rifornimento per l'Aeronautica americana, aveva dichiarato che avrebbe costruito i velivoli in un nuovo stabilimento da realizzarsi in Kansas³⁴. Quando l'Esercito americano selezionò la pistola Beretta 9mm come proprio modello di arma individuale, l'impresa italiana dovette stabilire una linea di assemblaggio negli Stati Uniti. In un altro caso, il Dipartimento della Difesa statunitense scelse di dotare i propri soldati dell'arma leggera anticarro AT4 di sviluppo svedese, e di produrla, dietro licenza, negli Stati Uniti.

²⁸ Simon Webb, *NATO and 1992: Defense Acquisition and Free Markets* (Santa Monica, CA: RAND, 1989), pp. 10-13

²⁹ Presidente dell' "Armed Services Committee", US House of Representatives.

³⁰ Vago Muradian e William Matthews, "White House Shifting on Buy-American?" *Defense News* (versione internet), 30 September 2003; David Mulholland, "US Industry: Bucking the Trend?" *Jane's Defense Weekly* (versione internet), 25 February 2004; William Hawkins, "Don't Sell Out America's Defense Industrial Base," *Federal Times*, 13 October 2003, p. 29.

³¹ Mulholland, "US Industry: Bucking the Trend?," op. cit.

³² Sharon Weinberger, "Dicks: Congress May Need to Legislate Against Tanker Competition," *Defense Daily*, 31 March 2004, p. 9.

³³ Executive Office Of the President, Office Of Management and Budget, *Statement Of Administration Policy, H.R. 4200 – National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2005*, 19 May 2004; William Matthews, "In U.S., A Battle to Outlaw Offsets," *Defense News* (versione internet), 24 May 2004.

³⁴ Renae Merle, "In Defense Bidding, Yankee Doodle Does It," *Washington Post*, 18 March 2004, p. E1.

In maniera forse anche più forte, questo pregiudizio del “*Buy America*” pervade la cultura burocratica del Pentagono. Il Dipartimento della Difesa preferisce perseguire un processo autarchico di ricerca, sviluppo, produzione, in genere respingendo e diffidando di sistemi militari prodotti fuori degli Stati Uniti (cosiddetta sindrome del “non inventato qui”). Conseguentemente, come recentemente rilevato da uno studio, il Dipartimento della Difesa ancora considera la partecipazione straniera a gare statunitensi, nella migliore delle ipotesi come un disturbo e quindi agisce largamente secondo un modello di viscosità burocratica che favorisce i programmi nazionali³⁵. Questo rapporto nota anche che alcuni alti dirigenti della difesa statunitense possono non sentire alcuna obbligazione di onorare accordi tra governi, ad esempio memoranda di intesa, firmati da propri predecessori.³⁶

Le vendite militari straniere e i subappalti nella base industriale della difesa restano abbastanza modesti. I 7 miliardi di dollari di *prime contracts* a stranieri da parte del Dipartimento della Difesa nel 2002, costituiscono meno del 5% di tutti quelli assegnati. Inoltre, la parte del leone riguarda in realtà articoli di tipo non militare quali combustibile, servizi di costruzione e generi alimentari, e solo 1,6 miliardi di dollari, leggermente meno dell'1% di tutta la spesa per le commesse di difesa, ha coperto acquisti di equipaggiamenti militari stranieri³⁷.

Infine, un recente studio sulle dipendenze del Dipartimento della Difesa da fornitori stranieri, ha rilevato che su 11 principali programmi di armamento (come l'UAV Predator, il missile da crociera per attacco al suolo SLAM-ER e la bomba a guida laser Paveway) il valore dei subappalti stranieri ammonta solo a circa il 3% delle assegnazioni di *prime contracts*, ovvero 62 milioni di dollari³⁸. Se questa proporzione sui subappalti stranieri fosse applicata all'intero bilancio statunitense per R&S e commesse per la difesa del 2004 (il che rappresenterebbe probabilmente una sovrastima dal momento che molta parte del budget per commesse militari è destinata ad articoli non legati alle armi), essa ammonterebbe a solo circa 4 miliardi di dollari.

4.3 Programmi internazionali di cooperazione negli armamenti

I programmi internazionali di cooperazione negli armamenti ricadono in una delle due seguenti categorie: coproduzione e cosviluppo. La coproduzione comporta in genere la divisione internazionale in quote della produzione di un particolare sistema d'arma; un buon esempio di coproduzione è quello della partecipazione europea all'F-16 durante gli anni '70 ed '80 che coinvolse Belgio, Danimarca, Olanda e Norvegia nella produzione di componenti e sottosistemi per gli F-16 (inclusi quelli pilotati dall'Aeronautica americana) in questo caso assemblati sia negli Stati Uniti che in Europa. Il cosviluppo comporta progettazione, sviluppo e produzione internazionali di un sistema d'arma; uno dei migliori attuali esempi di cosviluppo è il programma F-35 Joint Strike Fighter (JSF), con il suo approccio di modello

³⁵ Center for Strategic and International Studies (CSIS), *The Future of the Transatlantic Defense Community: Final Report of the CSIS Commission on Transatlantic Security and Industrial Cooperation in the Twenty-first Century* (Washington, DC: CSIS, January 2003), p. 26.

³⁶ CSIS, *The Future of the Transatlantic Defense Community*, p. 26 (virgolette aggiunte).

³⁷ U. S. Department of Defense, Office of the Deputy Under Secretary of Defense for Industrial Policy, *Study on Impact of Foreign Sourcing of Systems* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, gennaio 2004), p. vi.

³⁸ U. S. Department of Defense, *Study on Impact of Foreign Sourcing of Systems*, p. iv.

competitivo (“*best practices*” *business*) senza precedenti (ovvero sviluppo condiviso, nessun ritorno geografico garantito, e nessun obbligo di acquisto dell’aereo da parte dei paesi partecipanti stranieri). Attualmente, otto nazioni (Australia, Canada, Danimarca, Italia, Israele, Olanda, Norvegia, Turchia, Singapore, e Regno Unito) partecipano con gli Stati Uniti al programma JSF.

L’avanzamento dei programmi internazionali di cooperazione negli armamenti dipende dalla normativa statunitense sul controllo delle esportazioni di armi e trasferimenti di tecnologia. Licenze per l’esportazione vengono generalmente richieste per scambi di dati e anche, ad esempio, per discussioni tecniche tra Stati Uniti ed imprese straniere. Il Dipartimento di Stato ha la responsabilità primaria della concessione di licenze per l’esportazione di sistemi o tecnologie legati alla difesa. All’interno del Dipartimento di Stato l’agenzia guida è il Directorate for Defense Trade Controls - DDCT, ex Office of Defense Trade Controls. Il DDCT (regolato dalla International Traffic in Arms Regulations – ITAR) è incaricato di stabilire la U.S. Munitions List - USML, di concedere licenze per l’esportazione di beni e servizi in essa contenuti (tutti quelli listati nella USML richiedono licenze per l’esportazione e l’importazione), e assicurarne l’osservanza, in particolare affinché l’articolo esportato sia usato per lo scopo stabilito e non venga deviato o riesportato verso un paese terzo senza il previo consenso degli Stati Uniti. In breve, il DDCT è responsabile per:

- gestione del registro delle entità legali statunitensi autorizzate a produrre e/o commerciare in articoli listati nella USML;
- revisione e concessione caso per caso di licenze per l’esportazione;
- notifica al Congresso dei casi di esportazione di particolare significato militare o che superino determinate soglie;
- coordinamento con altre agenzie governative, in particolare i Dipartimenti della Difesa e del Commercio, per assicurare la conformità all’ITAR;
- fornire istruzione, esercitazione e guida all’industria della difesa statunitense per la conformità all’ITAR;
- fornire istruzione, esercitazione e guida ai paesi stranieri che richiedano assistenza nell’istituzione di sistemi di controllo dell’esportazione³⁹.

Molti degli articoli della USML sono compresi anche in una differente lista di controllo dell’esportazione, la Commodity Control List - CCL, che fa parte del sistema di concessioni di licenze per servizi ed articoli a doppio uso sotto responsabilità del Dipartimento del Commercio. Da notare che gli articoli listati sia nella USML che nella CCL necessitano di licenze che siano approvate sia dal Dipartimento di Stato (attraverso il Directorate for Defense Trade Controls - DDCT) che da quello del Commercio prima di essere esportati⁴⁰.

Il procedimento statunitense di concessione delle licenze è stato oggetto di numerose critiche negli ultimi anni: ritenuto eccessivamente complesso, ingombrante, pervasivo (nel senso che troppi articoli sono listati nella USML e nella CCL), invadente (nel senso che impone troppe

³⁹ Mark Lorell, et.al., *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry* (Santa Monica, CA: 2002), p. 105; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Export Controls Project database (<http://projects.sipri.se/expcon/expcon.htm>).

⁴⁰ Lorell, *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry*, p. 107; SIPRI Export Controls Project database (<http://projects.sipri.se/expcon/expcon.htm>).

restrizioni sul come i compratori stranieri possano utilizzare tecnologie e sistemi statunitensi, in particolare per quanto attiene alle riesportazioni verso terzi), o semplicemente lento⁴¹. Ogni anno, il DDTC esamina circa 45.000 richieste di licenze per l'esportazione, ciò che spesso richiede di investire il Pentagono ed altre agenzie federali della questione della rilasciabilità di alcune licenze, rallentando ulteriormente l'iter. E nonostante la maggior parte di queste licenze vengano infine approvate (in molti casi la concessione è un *pro forma*), il Dipartimento di Stato, insieme alla Defense Technology Security Administration - DTSA, è rimasto in generale ostile all'idea di perdere controlli sull'esportazione⁴².

Come nel caso di contratti e appalti stranieri, il Congresso è sempre più protezionista quando si tratta di normative per l'esportazione di armi visto che essa può influenzare la cooperazione internazionale negli armamenti. La Camera dei Rappresentanti per esempio, nella propria versione dell'Atto di autorizzazione della difesa (Defense Authorization Act) per il 2005, invita ad un maggiore rafforzamento della normativa per il controllo dell'esportazione, prevedendo a tal fine un procedimento per l'approvazione in Congresso degli accordi di cooperazione internazionale e richiedendo licenze di esportazione per tutte le tecnologie coperte dalla Military Critical Technologies List⁴³.

Di conseguenza, la maggior parte dei tentativi di riforma del sistema statunitense per la concessione di licenze di esportazione, come la Defense Trade Security Initiative – DTSI, dell'amministrazione Clinton, che in particolare avrebbe esentato dal procedimento ITAR quei paesi che avessero accordato un rafforzamento della propria normativa per l'esportazione di armi, sono stati generalmente stroncati sul nascere. Quando l'Amministrazione Bush salì in carica, rallentò la discussione sulla riforma del controllo delle esportazioni per poter intraprendere un proprio riesame sull'efficacia delle politiche statunitensi sul commercio della difesa. Questa revisione, National Security Presidential Directive Number 19 - NSPD-19⁴⁴,

⁴¹ Gordon Adams, "Fortress America in a Changing Transatlantic Defense Market," in Burkard Schmitt, ed., *Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defense Market*, Chaillot Paper No. 44 (Parigi: Institute for Security Studies, January 2001), pp. 28-33.

⁴² CSIS, *The Future of the Transatlantic Defense Community*, pp. 27-30; Gopal Ratnam, "Experts Say U.S. Bureaucracy Must Not Hinder Technology Sharing," *Defense News* (versione internet), 5 November 2003.

⁴³ Executive Office Of the President, *Statement Of Administration Policy*, H.R. 4200 – National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2005.

⁴⁴ La NSPD-19 dispone i seguenti compiti:

- Identificare i più importanti programmi degli Stati Uniti di acquisizione di armi per i quali una maggiore partecipazione industriale o accesso alla tecnologia statunitense da parte di alleati e viceversa, migliorerebbe l'efficacia militare di coalizioni degli Stati Uniti.
- Identificare possibili specifiche modifiche, valutandone - nel quadro delle attuali politiche e pratiche per la concessione di licenze di commercio nella difesa degli Stati Uniti - rischi potenziali per la sicurezza nazionale e per gli interessi di politica estera statunitense.
- Identificare le barriere di accesso che impediscono le cooperazioni industriali nel campo della difesa tra Stati Uniti e alleati.
- Determinare l'efficacia di ogni azione della Defense Trade Security Initiative – DTSI nell'agevolazione del commercio della difesa con gli Alleati degli Stati Uniti, e sviluppare raccomandazioni sia per continuare, cambiare, o sospendere l'iniziativa, che per considerare, quando appropriate, ulteriori iniziative.

iniziata nel 2002 con una previsione di completamento di 6 mesi, ad oggi (autunno 2004) non è stata ancora emanata dalla Casa Bianca⁴⁵.

Infine, come nel caso di acquisti di armi straniere prodotte in serie, l'abituale diffidenza burocratica del Dipartimento della Difesa nei confronti di partecipazioni straniere ha limitato i programmi internazionali di cooperazione negli armamenti⁴⁶. Anche nei casi in cui il Pentagono abbia apertamente sollecitato una partecipazione internazionale - come per JSF, MEADS - Medium Range Air Defense System, e Missile Defense System - i partner stranieri si sono ancora ritrovati ad operare con severe restrizioni di sicurezza sulla tecnologia, "scatole nere", e tentativi di cambiamento di programma unilaterali da parte statunitense che hanno fortemente messo alla prova il loro coinvolgimento in questi programmi⁴⁷. Nel caso del JSF, per esempio, gli Stati Uniti stanno pianificando di spendere fino ad un miliardo di dollari per una speciale tecnologia anti-manomissione a protezione dei sistemi di bassa osservabilità del velivolo, e per sviluppare una versione del caccia - per l'esportazione ai propri partner stranieri - meno performante da questo punto di vista⁴⁸. Qualche partner del JSF sta attribuendo ai controlli sul trasferimento di tecnologia e sulla sicurezza industriale la causa della propria incapacità ad ottenere contratti in programmi, in particolare quando si tratta di aree ad alta tecnologia⁴⁹.

Anche la molto vantata Global Project Authorization - GPA del JSF, ritenuta una agevolazione al trasferimento di know-how e dati alle imprese partner straniere, è stata una battuta di arresto. Essa ha impiegato quasi 4 anni per entrare in vigore e si applica solo a materiali non classificati, i quali rappresentano una piccola quota del valore del programma JSF. Un rapporto del Pentagono del 2003 rileva che il GPA è stato reso così restrittivo da essere quasi insignificante, e che le questioni di controllo sull'esportazione hanno colpito potenzialmente tutti i partner internazionali del JSF⁵⁰.

-
- Identificare cambiamenti di politica di trasferimento di tecnologia che agevolino la capacità delle forze armate statunitensi di trarre vantaggio da sviluppi commerciali e cooperazioni internazionali.
 - Identificare cambiamenti di politica di trasferimento che agevolino fondamentali ricerche di punta nell'ambito di istituzioni accademiche statunitensi, laboratori del governo degli Stati Uniti, industrie private ed altre organizzazioni impegnate in ricerche fondamentali.

Fonte: U.S. Department of State, Fact Sheet: Review of Defense Trade Export Policy and National Security, 21 November 2002 (<http://usinfo.state.gov/topical/pol/nato/02112110.htm>).

⁴⁵ Gordon Adams, "Transatlantic Armaments Policy: An American Perspective," *Défense*, gennaio-febbraio 2004, pp. 41-45.

⁴⁶ CSIS, *The Future of the Transatlantic Defense Community*, pp. 25-26.

⁴⁷ Jason Sherman and Gopal Ratnam, "Globalizing Missile Defense," *Defense News*, 22 March 2004, p. 1; Renae Merle, "Allies Feel Left Out in Fighter-Jet Program," *Washington Post*, 2 January 2004, p. D1; Thomas Dodd, "Danish Companies Consider Quitting JSF Program," *Jane's Defense Weekly* (versione internet), 14 January 2004; Martin Aguera, "DoD Nixes Joint Venture to Build MEADS-Patriot," *Defense News* (versione internet), 1 September 2003; Mulholland, "US Industry: Bucking the Trend?"

⁴⁸ Bill Sweetman, "JSF Security Technology Costing up to US\$1bn," *International Defense Review* (versione internet), 16 April 2004.

⁴⁹ Joris Janssen Lok, "Frustration Mounts Among JSF Partners," *Jane's Defense Weekly* (versione internet), 24 March 2004; Tom Kington, "Unsatisfied Italy May Cut JSF Participation," *Defense News* (versione internet), 10 May 2004; Merle, "Allies Feel Left Out in Fighter-Jet Program."

⁵⁰ Reuben Johnson, "JSF Nations Unhappy With U.S. On Tech Transfer Issue," *Asian Aerospace 2004, February 2004* (www.ainonline.com/Publications/asian/asian_04/d1_jsfp22.html).

4.4 Investimenti stranieri diretti: l'Emendamento Exon-Florio

Investimenti stranieri diretti nell'industria della difesa statunitense – cioè fusioni, acquisizioni e partecipazioni di minoranza – sono disciplinati dalla Sezione 5021 dell'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988, noto come Emendamento Exon-Florio. Questo attribuisce al Presidente l'autorità di “sospendere o proibire qualsiasi acquisizione o fusione straniera di grandi imprese statunitensi considerato minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti” se egli determina che:

1. esiste prova attendibile che porti a credere che l'influenza straniera sul controllo dell'impresa possa fare qualcosa che minacci di danneggiare la sicurezza nazionale, e
2. disposizioni di legge, all'infuori dell'International Emergency Economic Powers Act, non gli forniscano, a suo giudizio, sufficiente ed appropriata autorità per proteggere la sicurezza nazionale⁵¹.

L'Emendamento Byrd del 1993 all'Exon-Florio richiede, inoltre, un'indagine obbligatoria su tutti i casi di investimenti stranieri nell'industria della difesa statunitense in cui “l'acquirente sia controllato da o agisca in nome di un governo straniero” e in cui “l'acquisizione possa risultare il controllo di una persona occupata nel commercio interstatale negli Stati Uniti che possa influenzare la sicurezza nazionale statunitense”⁵².

Di conseguenza, l'autorità di esaminare, indagare e fare raccomandazioni su eventuali investimenti stranieri per il loro potenziale impatto sulla sicurezza nazionale statunitense è conferita al Committee on Foreign Investment in the United States - CFIUS. Il CFIUS è un corpo interministeriale che, presieduto dal Dipartimento del Tesoro, include rappresentanti dei Dipartimenti di Difesa, Stato, Commercio e Giustizia. Sebbene notificare al CFIUS un potenziale investimento straniero diretto non sia obbligatorio, eccetto nei casi di entità controllate da governi stranieri, solitamente la maggior parte dei potenziali acquirenti stranieri lo fa volontariamente per evitare possibili complicazioni, come multe o eventuali requisizioni, legate alla politica o alla sicurezza nazionale e che possano successivamente influenzare attività di fusione o acquisizione. Il CFIUS può inoltre intraprendere un'indagine di propria iniziativa⁵³, altrimenti, una volta che una notifica sia stata formalmente ricevuta, esso ha 30 giorni per determinare se indagare oltre o permettere il proseguimento della transazione. Se il CFIUS procede all'esame, i risultati di questo, insieme con tutte le raccomandazioni per ulteriori azioni, devono essere completati ed inviati entro 45 giorni al Presidente, che deve decidere se impedire o permettere la transazione nei 15 giorni successivi (Figura 1 in Appendice 3).

L'Exon-Florio elenca 5 fattori che il CFIUS deve considerare nel determinare gli effetti di un'acquisizione straniera sulla sicurezza nazionale:

⁵¹ US Department of Treasury website, Committee on Foreign Investment in the United States/Exon-Florio Provision: (www.ustreas.gov/offices/international-affairs/exon-florio). Vedi anche U.S. Department of Defense, Office of the Deputy Under Secretary of Defense for Industrial Policy, Annual Industrial Capabilities Report to the Congress (Washington, DC: U.S. Department of Defense, February 2004), pp. 11-12.

⁵² U.S. Department of Treasury, Committee on Foreign Investment in the United States/Exon-Florio Provision.

⁵³ Adams, “Fortress America in a Changing Transatlantic Defense Market,” p. 26.

- la necessità di produzione interna per esigenze previste nell'ambito della difesa nazionale;
- la capacità delle industrie nazionali di soddisfare le esigenze di difesa nazionale, inclusa la disponibilità di risorse umane, prodotti, tecnologia, materiali, ed altri servizi e forniture;
- il controllo, da parte di cittadini stranieri, di industrie nazionali ed attività commerciali quando ciò influenzi la capacità degli Stati Uniti di soddisfare le esigenze di difesa nazionali;
- gli effetti potenziali della transazione proposta o in corso sulle vendite di merci, equipaggiamenti, o tecnologie militari a qualsiasi paese che sostenga il terrorismo o la proliferazione di tecnologia missilistica o di armi chimiche e biologiche;
- gli effetti potenziali della transazione proposta o in corso sulla leadership tecnologica degli Stati Uniti in aree riguardanti la sicurezza nazionale⁵⁴.

Oltre il CFIUS, il governo statunitense può bloccare o impedire potenziali fusioni, acquisizioni o joint ventures legate all'industria della difesa se le ritiene in contrasto con leggi statunitensi su antitrust e concorrenza. In caso di investimenti stranieri nell'industria della difesa nazionale, tali preoccupazioni possono presentarsi quando esistono società sussidiarie statunitensi di un'impresa straniera che possano essere coinvolte nella fusione o acquisizione proposta, o quando la transazione potrebbe ridurre sostanzialmente il numero di futuri attori in un determinato campo⁵⁵. Mentre il Dipartimento della Giustizia o la Federal Trade Commission conducono solitamente indagini antitrust, nei casi riguardanti il settore della difesa è tipicamente il Dipartimento della Difesa ad essere investito della questione. In particolare si esamina il modo in cui una proposta fusione o acquisizione possa influire su innovazioni e competitività nell'industria degli armamenti che, a sua volta, possa influire sulle future acquisizioni nel campo della difesa. Casi di indagini antitrust hanno riguardato l'acquisizione di GEC Marconi da parte di British Aerospace e la creazione di Thales Raytheon Systems, joint venture che produce radars e sistemi di controllo e comando.

Dopo un esame del CFIUS o un'indagine antitrust, esiste la possibilità che un investimento straniero nell'industria di difesa degli Stati Uniti venga autorizzato dietro condizione di alcune normative restrittive (Figura 2 in Appendice 3) tra le quali le più importanti includono:

- **Delibera del Board:** se investimento straniero diretto in un'impresa è tale da sollevare preoccupazioni di sicurezza nazionale (ma non da permettere una rappresentanza al Board) la normativa permette a quest'ultimo di adottare una delibera che certifichi che all'investitore straniero sarà precluso l'accesso ad informazioni classificate e non sarà permesso di influenzare l'esecuzione di contratti classificati.
- **Incarico ed autorizzazione di rappresentanza dell'azienda straniera:** se l'investimento straniero diretto in un'impresa statunitense è tale da permetterne il controllo all'investitore straniero, il governo degli Stati Uniti deve insistere affinché i diritti del proprietario straniero di sedere e votare nel Board della filiale statunitense siano conferiti ad un gruppo di cittadini statunitensi con

⁵⁴ U.S. Department of Treasury, Committee on Foreign Investment in the United States/Exon-Florio Provision.

⁵⁵ CSIS, The Future of the Transatlantic Defense Community, pp. 31-33.

abilitazione di sicurezza. Questo Board delegato è responsabile per le operazioni sussidiarie quotidiane e permette all'impresa di continuare a lavorare per il governo degli Stati Uniti su progetti classificati⁵⁶.

- **Special Security Agreement – SSA / Security Control Agreement - SCA:** si tratta di misure volte alla protezione della tecnologia statunitense attraverso la restrizione dell'accesso ad informazioni classificate per le imprese statunitensi a proprietà straniera. Secondo tali limitazioni, l'investitore straniero può sedere nel Board se i propri rappresentanti sono esclusi dalle discussioni classificate e da materie inerenti al controllo dell'esportazione. Un'informazione classificata di alto livello è fornita ad un'impresa coperta da SSA solo dopo che una National Interest Determination abbia trovato prova convincente che il rilascio di tale informazione classificata promuova gli interessi di sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Un Security Control Agreement - SCA è impiegato se l'azionista straniero è rappresentato nel Board, ma non controlla o non possiede completamente l'impresa. Inoltre, le imprese possono accedere ad informazioni classificate solo se e quando il governo statunitense determini la necessità di eseguire uno specifico contratto⁵⁷.
- **Abilitazione di sicurezza limitata:** se gli Stati Uniti e il governo del proprietario straniero hanno un Industrial Security Agreement, allora il governo statunitense può accordare ai proprietari stranieri un accesso limitato ad informazioni classificate⁵⁸.

In apparenza, il CFIUS ed i procedimenti antitrust statunitensi non sembrano aver limitato gli investimenti stranieri nell'industria della difesa degli Stati Uniti. Secondo un rapporto, su più di 1.356 notifiche fatte al CFIUS tra il 1988 ed il 2001, solo 20 sono state sottoposte ad esame, e solo una, la tentata acquisizione di un produttore statunitense di pezzi di velivolo da parte di un'impresa cinese nel 1989, è stata bloccata⁵⁹. Nel 2003, su più di 39 notifiche fatte al CFIUS, solo un caso è stato rinviato per ulteriori indagini, e successivamente approvato⁶⁰. Di conseguenza, strumenti come le indagini del CFIUS, Board delegati, o Special Security Agreement – SSA possono essere considerati vincoli secondari, ma necessari per ottenere che gli eventuali acquirenti stranieri siano reattivi alle preoccupazioni del governo statunitense sul controllo della tecnologia e sulla sicurezza industriale. Secondo la testimonianza di un ex dirigente del Dipartimento della Difesa statunitense il procedimento in seno al CFIUS, più che dissuadere gli investimenti stranieri nel settore della difesa degli Stati Uniti, ha semplicemente aiutato ad “estirpare” gli investitori meno seri.

Nondimeno, l'iter del CFIUS è a volte esposto a politicizzazione che può a sua volta essere disincentivo per gli investimenti stranieri nell'industria della difesa statunitense. Nel 1992, per esempio, Thomson-CSF (ora Thales) tentò di acquistare la divisione Vought Aerospace di LTV. Il dibattito pubblico statunitense su questa proposta di acquisizione divenne particolarmente polemico e l'operazione fu apertamente contrastata in seno al Congresso. Alla

⁵⁶ Lorell, *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry*, pp. 115-116.

⁵⁷ Adams, “Fortress America in a Changing Transatlantic Defense Market,” p. 28; Lorell, *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry*, p. 116.

⁵⁸ Lorell, *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry*, p. 116.

⁵⁹ Victor Ciardello, *The Defense Industrial Base: Past, Present, and Future*, intervento presentato alla conferenza “Global Air and Space 2001,” Washington, DC, 7-9 May 2001

⁶⁰ U.S. Department of Defense, *Annual Industrial Capabilities Report to the Congress*, p. 12.

fine Thomson-CSF lasciò cadere la propria offerta ancor prima di affrontare un'indagine del CFIUS, ma l'affare avvelenò enormemente i rapporti industriali transatlantici della difesa, specialmente quelli tra Francia e Stati Uniti⁶¹. Un altro caso fortemente politicizzato coinvolse nel 2001 il tentativo dell'impresa olandese ASM Lithography (ASML) di comprare il Silicon Valley Group (SVG). Alcuni membri del Congresso ed analisti privati manifestarono la propria opposizione all'affare, dovuta alle preoccupazioni sulla potenziale proprietà straniera della filiale del SVG, Tinsley Laboratories, produttrice di materiali ottici per satelliti da ricognizione militare. L'acquisizione venne infine approvata, ma solo dopo che ASML accettò di dismettere Tinsley Laboratories, di non trasferire filiali all'estero e di mantenere un adeguato livello di investimento nel SVG per assicurarne una tecnologia di punta. Sia l'affare ASML/SVG che quello fallito Thomson-CSF/LTV hanno dimostrato come la dimensione pubblica del procedimento in seno al CFIUS possa spesso agire come deterrente per gli investimenti stranieri nell'industria della difesa degli Stati Uniti.

Alla fine, come risultato del fallimento Thomson-CSF/LTV, i tentativi di imprese possedute da governi stranieri di acquistare o investire maggiormente in imprese statunitensi che facciano significativi affari con il Dipartimento della Difesa, sono soggetti ad un esame particolarmente accurato nel procedimento in seno al CFIUS. In generale quindi, esiste una forte "presunzione contro le fusioni ed acquisizioni riguardanti imprese controllate o possedute da governi stranieri"⁶².

Di conseguenza, può non sorprendere il fatto che il numero di notifiche al CFIUS di potenziali investimenti stranieri nell'industria della difesa degli Stati Uniti sia costantemente diminuito negli ultimi anni, da 70 casi nel 2000, a 53 nel 2001, 43 nel 2002, e 39 nel 2003. Nei primi 5 mesi del 2004, solo 15 investimenti stranieri diretti proposti sono stati sottoposti al CFIUS⁶³.

4.5 Conclusioni

Ci sono molte leggi, politiche e linee direttive che impediscono o restringono il coinvolgimento straniero nel mercato statunitense degli armamenti, dal contrattare direttamente con il Dipartimento della Difesa, al collaborare in programmi di armamenti, all'investire nell'industria della difesa statunitense. Più influente di legislazioni e normative, a questo riguardo, è la mentalità da "fortezza Stati Uniti" che ancora sembra permeare molte delle decisioni prese a Washington. Questo è stato ripetutamente dimostrato negli ultimi anni: nel 2001 dal linguaggio spesso riscontrato nel dibattito pubblico sull'affare ASML/SVG (incluse le asserzioni sul fatto che l'impresa olandese potesse vendere la tecnologia di Tinsley Laboratories, la pietra miliare della sicurezza nazionale degli Stati Uniti, alla Cina⁶⁴); nel 2003 dalla lotta per aggiungere nuove direttive "Buy America" in senso restrittivo nel bilancio della Difesa 2004 e, nel 2004, dalle minacce del Congresso di escludere Airbus dalla competizione per la fornitura di velivoli da rifornimento all'Aeronautica.

⁶¹ Adams, "Fortress America in a Changing Transatlantic Defense Market," p. 26-27.

⁶² Adams, "Fortress America in a Changing Transatlantic Defense Market," p. 27.

⁶³ Intervento di un rappresentante dell' "Office of the Deputy Under Secretary of Defense" (politica industriale), alla conferenza "The Globalizing Economy: Opportunities and Challenges for National Security and its Industrial Base," Washington, DC, 21 May 2004.

⁶⁴ Frank J. Gaffney Jr., "Defense Fire Sale Redux," Washington Times (versione internet), 3 April 2001.

Inoltre, in assenza di una spinta al cambiamento dall'alto, prevale la tradizionale viscosità burocratica in favore di soluzioni autarchiche, ovvero tecnologie provenienti dagli Stati Uniti, incorporate in sistemi progettati e costruiti dagli Stati Uniti, fabbricati da imprese possedute dagli Stati Uniti. Come Gordon Adams ha scritto, "la politica degli armamenti, il commercio della difesa, i trasferimenti di tecnologia ed investimenti stranieri, sono visti *[negli Stati Uniti]* come *[questioni]* tecniche, non strategiche, per le relazioni transatlantiche... *[quindi]* queste politiche sono trattate negli Stati Uniti ad un più basso livello burocratico, dove predominano cautela e bassa propensione al rischio". Questa stessa tendenza burocratica significa anche resistenza continua alla riforma di leggi e normative che faciliterebbe l'espansione del coinvolgimento straniero nel mercato statunitense degli armamenti. Possiamo osservare come, al di là delle normative, le inerzie culturali e burocratiche costituiscano solide barriere alla penetrazione nel mercato degli armamenti e dell'industria della difesa degli Stati Uniti.

5. POSSIBILI LINEE DI INTERVENTO NEL CASO ITALIANO

In Italia non esiste una specifica normativa in materia di controllo degli investimenti stranieri nel settore della difesa, né, tanto meno, in settori ritenuti strategici.

Storicamente questo sembra essere dipeso da alcuni fattori concomitanti.

Il primo, e più importante, è che le principali attività industriali nel settore della difesa sono state impiantate nel passato più lontano direttamente dallo Stato (arsenali navali, stabilimenti terrestri, spolettifici, ecc.). Poi, con l'intervento della grande industria nei primi decenni del Novecento, vi è stata una presenza privata che, però, si è ridotta dopo la crisi del '29 ed è stata in gran parte sostituita dall'industria pubblica, attraverso l'IRI. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, si è allargata l'industria pubblica sotto l'IRI e sotto l'EFIM, assorbendo via via quasi tutte le imprese operanti nel settore, a parte il gruppo Fiat. Poi, con lo scioglimento dell'EFIM nel 1993, le sue attività militari sono passate all'IRI e, anche dopo la privatizzazione della sua controllata Finmeccanica nel 2000, il pacchetto di controllo (quasi un terzo) insieme alla *golden share* è rimasto nelle mani del Ministero dell'Economia. In altri termini, è evidente che, essendo stato predominante, il controllo pubblico sulle principali industrie del settore, il problema dell'intervento di capitali esteri nel settore della difesa poteva essere considerato come un semplice esercizio teorico, senza alcuna possibilità di presentarsi concretamente.

Un secondo fattore è stato lo scarso interesse per questa industria e la convinzione che si trattasse di un settore assistito e, pertanto, scarsamente appetibile da eventuali investitori stranieri. Anche se questo giudizio era in passato parzialmente giustificato, veniva sottovalutata la parte efficiente e competitiva dell'industria italiana. Si confondeva l'inevitabile pressione per ottenere un adeguato investimento statale nella ricerca e nell'acquisto di equipaggiamenti con una richiesta di finanziamenti assistenziali, dimenticandosi che essendo le Forze Armate nazionale il cliente principale (come in ogni moderno paese industrializzato) le dimensioni del bilancio della Difesa erano essenziali nel determinare le prospettive di sviluppo dell'industria della difesa e la sua stessa capacità di pianificazione. La negatività dell'immagine presso i *decision makers* è emersa chiaramente nel 1993 quando, con lo scioglimento dell'EFIM, il governo aveva inizialmente ipotizzato di vendere o liquidare anche le imprese controllate nel settore della difesa. Queste, invece, rappresentavano un *asset* strategico per il paese e, di conseguenza, finirono accorpate alla Finmeccanica, consentendo una forte crescita del gruppo e la salvaguardia di alcune aree di eccellenza tecnologica (elicotteristica, armamenti navali, parte dell'elettronica). Ma, nel primo anno, queste imprese hanno rischiato di finire direttamente privatizzate e, quindi, potenzialmente anche, se non esclusivamente, sotto controllo estero.

Un terzo fattore, collegato al precedente, è stata la limitata percezione della necessità di difendere l'interesse nazionale, comprese le capacità tecnologiche e industriali nei settori ritenuti strategici per il paese. Questo non poteva e non può significare che l'intera industria della difesa va tutelata, ma che al suo interno va individuata la parte strategica e che, insieme ad altre limitate attività duali, vi deve essere una particolare attenzione nel garantire la loro permanenza e il loro sviluppo sul territorio nazionale. Ad evitare fraintendimenti è opportuno specificare che questo non avrebbe dovuto e non dovrebbe comportare di per sé un

impedimento al controllo, parziale o totale, da parte di gruppi esteri, ma solo una particolare cautela e l'eventuale applicazione di clausole di salvaguardia.

Negli ultimi anni, l'avvenuta integrazione della quasi totalità delle attività industriali all'interno della Finmeccanica sembrerebbe, di fatto, aver risolto il problema dell'eventuale controllo degli investimenti esteri nel settore della difesa. Se poi si considera la presenza di Fincantieri (controllata dal Ministero dell'Economia tramite Fintecna, a sua volta controllata integralmente) il rischio sembrerebbe quasi inesistente.

In particolare, per quanto riguarda Finmeccanica, lo Stato detiene alcuni poteri speciali inseriti nel suo Statuto che prevedono, fra il resto:

- i. la clausola del gradimento da parte del Ministero dell'Economia rispetto all'acquisto di quote di partecipazione uguali o superiori al 3% ;
- ii. il voto di lista per la nomina del Consiglio di Amministrazione con l'attribuzione dei 2/3 dei componenti alla lista di maggioranza;
- iii. diritto di nomina da parte del Ministero dell'Economia di un quarto dei componenti del Consiglio di Amministrazione;
- iv. il voto a maggioranza qualificata dei 7/10 dei componenti del Consiglio di Amministrazione per eventuali operazioni straordinarie ed atti inerenti attività nel settore della difesa di particolare significatività strategica.

Vi sono, però, degli aspetti da non sottovalutare.

1. Il primo è legato ad alcune pur limitate presenze private, fra cui la più importante è quella di Avio, l'ex-Fiat Avio che è stata ceduta due anni or sono al fondo americano Carlyle Group (per due terzi) e a Finmeccanica (per un terzo). Quando fu effettuata la cessione, l'unica alternativa era rappresentata dall'interesse della francese Snecma (inizialmente alleata di Finmeccanica). La presenza di un azionista estero era, quindi, inevitabile. E' evidente che la presenza di Finmeccanica rappresentava un fattore rassicurante per gli *stakeholders*, così come la solidità dei potenziali investitori stranieri. Ma, ciò nonostante, è risultato evidente che sul piano giuridico non vi erano strumenti per un intervento governativo volto ad assicurare la tutela dell'interesse nazionale in un'attività di particolare rilevanza per il paese (da Avio dipende, all'interno di diversi programmi internazionali, la produzione e il supporto logistico dei motori dei Tornado e dell'Eurofighter dell'AMI, oltre che dell'AMX, e delle turbine di tutte le unità navali della MM, comprese quelle in costruzione).
2. Il secondo è legato ad una possibile futura totale privatizzazione di Finmeccanica. Pur non essendo all'ordine del giorno, è un problema che sarebbe meglio risolvere per tempo. E', infatti, evidente che, qualora ciò di verificasse, verrebbero meno quei poteri che oggi sono esercitabili dal Ministero dell'Economia in quanto azionista e titolare della *golden share*. E questo si rifletterebbe sia sul controllo della stessa Finmeccanica, sia su eventuali cessioni di attività da parte sua. Forse più urgente è, invece, il problema di Fincantieri perché, anche se nessuno ne sta parlando, è evidente che prima o poi dovrà essere privatizzata e, quindi, anche per essa si porrà un analogo problema, con l'aggravante che essendo indissolubilmente legate le attività militari con quelle civili (che sono economicamente preponderanti), risulterà più difficile imporre specifiche clausole di salvaguardia senza contrastare le regole e gli impegni in sede europea.

3. Il terzo è legato al passaggio dal concetto strategico di difesa a quello di sicurezza e difesa. Nel nuovo scenario internazionale l'interesse nazionale richiede il mantenimento non solo di alcune capacità in campo militare, ma anche nel campo della sicurezza. Questo può implicare anche il controllo di alcune attività di ricerca, sviluppo e produzione in segmenti non esclusivamente militari, per lo meno in termini classici. Dal punto di vista dell'eventuale acquisizione estera si finisce così col sommare l'esigenza di continuare a mantenere determinate capacità con quella di impedire che tecnologie e informazioni possano essere indirettamente esportate. L'intervento di un'azionista estero in una società italiana sarebbe, infatti, difficilmente controllabile sulla base dell'attuale normativa.

Vi è, poi, un profilo di trasparenza che dovrebbe essere tenuto presente. Nell'attuale quadro giuridico, l'eventuale cessione ad un gruppo estero (con l'esclusione di Finmeccanica e Fincantieri) potrebbe non essere nemmeno comunicata all'autorità di governo. E, d'altra parte, inizialmente questo sarebbe avvenuto anche nel caso di Avio se, per tutt'altre ragioni (la crisi del gruppo Fiat), la vendita non fosse già diventata di pubblico dominio. A questo proposito deve essere tenuto presente anche l'impegno assunto dall'Italia con l'Accordo Quadro (firmato a Farnborough nel luglio 2000 dai Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito e ratificato con la Legge 148 del giugno 2003): in caso di passaggio sotto controllo estero di imprese militari che svolgano attività anche sul territorio di uno dei partner o che siano fornitori, il Governo italiano dovrebbe informare e consultarsi coi partner coinvolti per valutare l'eventuale impatto. Questo presuppone, evidentemente, che le informazioni necessarie arrivino tempestivamente nelle mani delle autorità nazionali.

Esistono, comunque, degli strumenti che, in qualche misura, possono oggi essere utilizzati per acquisire informazioni su eventuali cambiamenti di proprietà delle imprese operanti nel settore della difesa o per impedire o scoraggiare eventuali acquisti non graditi da parte di imprese estere:

1. Per quanto riguarda l'acquisizione di informazioni sulla proprietà, le imprese operanti in Italia nel settore della difesa devono iscriversi ad un apposito Registro delle Imprese presso il Ministero della Difesa, indicando, fra il resto, la proprietà della stessa e sono tenute, dopo l'iscrizione, a comunicare ogni variazione. Tali imprese devono, inoltre, essere munite di una specifica autorizzazione da parte del Ministero degli Interni e soddisfare i requisiti di sicurezza definiti dall'Autorità Nazionale per la Sicurezza – Ufficio Centrale per la Sicurezza.
2. Vi sono, inoltre, alcuni vincoli indiretti che possono essere utilizzati per scoraggiare eventuali acquisti non graditi di aziende italiane da parte di società estere:
 - a) Il legale rappresentante deve essere un cittadino italiano (Legge 185/90) e il personale può trattare documentazione classificata solo se dotato di Nulla Osta di Sicurezza.
 - b) Le imprese possono essere autorizzate ad esportare ed importare solo se iscritte al Registro e l'approvazione viene decisa dal Ministero degli Affari Esteri (Legge 185/90).
 - c) Gli interventi di ristrutturazione sono finanziati in base alla Legge 237/93 e le attività di ricerca e sviluppo e, parzialmente, di acquisizione in base ad un articolato complesso normativo (Leggi 808/85, 421/96, 388/00, 140/99) dal Ministero delle Attività Produttive. Nell'istruttoria sono esaminati e valutati i

progetti e, se approvati, vincolano l'azienda a tenere informato il Ministero sulla propria attività.

- d) I contratti di sviluppo e di acquisizione sono assegnati dal Ministero della Difesa e impongono all'impresa di non modificare il programma previsto senza l'approvazione dello stesso. Nei programmi congiunti intergovernativi la scelta delle imprese italiane coinvolte è fatta dal Ministero della Difesa.

I limiti dell'attuale strumentazione sono legati al fatto che le informazioni sono fornite *a posteriori* e che il Governo deve limitarsi ad utilizzare la *moral suasion* nei confronti di venditori ed acquirenti. Non si deve sottovalutare l'importanza di questo strumento perché è evidente che un investitore non può rischiare di inimicarsi il suo cliente principale e l'autorità da cui dipende la possibilità di operare, ma, in ogni caso, questo non risolve il problema di ricevere tempestivamente un'adeguata informazione sul possibile accordo fra le parti, né quello di limitare un'eventuale travaso non gradito di tecnologie e informazioni.

In questo contesto sembra opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di mettere a punto una strumentazione più adeguata sul controllo degli investimenti esteri in Italia nel settore della sicurezza e difesa.

In prima istanza vi sono due diversi livelli giuridici e istituzionali sui quali intervenire.

Il primo riguarda l'impegno delle imprese e dei loro azionisti ad informare tempestivamente le Autorità in caso di prevista cessione, parziale o totale, a gruppi esteri. Questo obiettivo può essere perseguito in due modi:

- a) Uno specifico obbligo stabilito in sede legislativa, ma questo avrebbe come implicazioni negative la lunghezza e imprevedibilità dell'iter di messa a punto e approvazione, da una parte, e la rigidità del dispositivo, dall'altra (e in questo campo in cui manca una significativa esperienza sul campo e lo scenario è in rapida evoluzione, questa caratteristica potrebbe risultare controproducente).
- b) Un impegno volontario attraverso la sottoscrizione del Codice di comportamento messo a punto nella fase di applicazione dell'Accordo Quadro (Appendice 4). Attualmente il Codice sarà proposto alle sole imprese iscritte al Registro nazionale delle imprese (Legge 185/90), ma nulla impedirebbe che fosse esteso o controfirmato anche dagli azionisti di queste imprese, se non altro per conoscenza. Questo Codice ha un suo inquadramento giuridico, seppure indiretto: l'Accordo Quadro è stato, infatti, ratificato in via legislativa e prevede la possibilità di emanare specifici regolamenti di applicazione ed è quello sulla Sicurezza degli Approvvigionamenti che include il Codice. Più complessa sarebbe l'applicazione alle imprese considerate strategiche, ma non militari. In questo caso il Codice andrebbe opportunamente modificato, ma verrebbe meno il suo inquadramento giuridico.

Quest'ultima soluzione, pur con i limiti indicati, sembra preferibile perché sarebbe di più immediata realizzazione e assicurerebbe un'elevata flessibilità di applicazione e di adeguamento ad eventuali nuove diverse esigenze. Per contro richiederebbe un maggiore impegno per convincere le imprese del settore a sottoscrivere il Codice, operazione non proprio facile anche per la scarsa familiarità italiana con questo tipo di strumento. Va, però, detto che il Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti

mantiene stretti rapporti con le imprese italiane e ha l'autorevolezza per promuovere l'accettazione del Codice.

In ogni caso il punto di contatto per la raccolta delle informazioni dovrebbe essere proprio questa struttura in modo da dare un interlocutore certo agli operatori e ai nostri partners internazionali. Questo richiederà probabilmente l'attribuzione della materia ad un apposito ufficio del 3° Reparto dell'USG/DNA perché la sua delicatezza e il livello di competenza richiesto presuppongono una particolare attenzione (come, del resto, la gestione di tutte le parti del Codice).

Un secondo livello giuridico e istituzionale riguarda la procedura per assumere una decisione in materia.

Nel caso di un'eventuale acquisizione o intervento estero nel controllo di un'impresa operante nel campo della difesa, la valutazione sulle implicazioni per la tutela dell'interesse nazionale coinvolge diversi profili istituzionali. Le Amministrazioni coinvolte sono:

- il Ministero della Difesa per quanto attiene la politica delle acquisizioni, la politica della ricerca militare, gli impegni internazionali e la sicurezza degli approvvigionamenti;
- il Ministero delle Attività Produttive per quanto attiene la politica industriale e il relativo finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo;
- il Ministero degli Affari Esteri per quanto riguarda gli aspetti di politica internazionale;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri a livello di ANS-Autorità Nazionale per la Sicurezza per quanto riguarda la sicurezza delle informazioni classificate, ma, soprattutto, per quanto riguarda il coordinamento interministeriale e la tutela degli interessi generali del Paese.

Si potrebbe, quindi, prevedere un'istruttoria interministeriale coordinata dalla PCM sotto la responsabilità del Consigliere Militare del Presidente del Consiglio che, anche in quanto capo dell'UCPMA, è coinvolto nella materia ed ha un minimo di struttura dedicata.

L'esame del caso si dovrebbe basare su delle linee guida pre-definite che potrebbero, fra il resto, indicare come elementi da esaminare:

- la rilevanza dell'operazione sul piano tecnologico e industriale;
- la natura dell'operazione;
- le implicazioni per la politica delle acquisizioni, la politica della ricerca militare, gli impegni internazionali e la sicurezza degli approvvigionamenti, per la politica industriale e il relativo finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, per gli aspetti di politica internazionale, per la sicurezza delle informazioni classificate;
- le caratteristiche del potenziale acquirente estero e le relative implicazioni.

Su questa base vi dovrebbe essere una decisione politica in un'apposita riunione interministeriale che, a seconda dell'importanza, potrebbe vedere l'intervento dei Sottosegretari o degli stessi Ministri sotto la presidenza del Sottosegretario alla PCM, di un Vicepresidente del Consiglio o, in casi estremi, dello stesso Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda la decisione si potrebbero prefigurare tre soluzioni che dovrebbero risultare formalmente motivate nel dispositivo:

- a) approvazione senza condizioni;
- b) approvazione con vincoli che dovrebbero essere sottoscritti dall'acquirente estero attraverso uno specifico Accordo col Ministero della Difesa, comprendente anche le modalità per la sua verifica;
- c) negazione dell'approvazione.

L'iter dovrebbe fissare tempi stretti in modo da non compromettere negativamente l'operazione sotto esame: dal momento della comunicazione formale da parte dell'impresa o dell'azionista, l'istruttoria dovrebbe essere svolta entro trenta giorni e la successiva decisione politica entro ulteriori trenta giorni. Ma, in caso di necessità, l'iter potrebbe essere accorciato.

Questa procedura dovrebbe essere definita con una Direttiva del Presidente del Consiglio da recepirsi in un DPCM in modo da formalizzarla e stabilizzarla. La soluzione prefigurata garantirebbe un'elevata flessibilità di gestione e consentirebbe una valutazione caso per caso delle eventuali operazioni. Quest'ultimo aspetto sembra particolarmente importante in considerazione dei limitati casi di applicazione prevedibili e della loro possibile diluizione nel tempo, con la conseguente necessità di evitare procedure troppo complesse che rischierebbero di non poter essere collaudate in modo esaustivo.

APPENDICE 1

1 sistemi di controllo degli investimenti esteri nell'industria della difesa

1. Procedure e condizioni per la notifica di un investimento estero in un'impresa della difesa.

Francia

Un'autorizzazione preventiva è richiesta per ogni investimento straniero attinente ad attività di ricerca, produzione o commercio di armi, munizioni, propellenti ed esplosivi per scopi militari od equipaggiamento per guerra guerreggiata (art. 151-3 del Codice monetario e finanziario).

Gli investimenti stranieri diretti ed indiretti realizzati in Francia e legati alla difesa nazionale e ad armi ed esplosivi sono soggetti ad autorizzazione preventiva.

Si verifica un investimento straniero diretto quando un'impresa straniera registrata, o un singolo individuo non residente, o un'impresa francese registrata della quale capitale o diritti di voto siano detenuti da una di quest'ultime per più del 33,33%:

- crea una nuova impresa in Francia;
- acquisisce tutto o parte del settore d'attività dell'impresa francese registrata;
- acquisisce azioni nel capitale dell'azienda francese registrata nel caso in cui dopo tale operazione il capitale o i diritti di voto di quest'ultima risultino detenuti da aziende straniere registrate o da singoli individui non residenti per più del 33,33%.

Si è in presenza di un investimento straniero diretto quando un'operazione realizzata all'estero modifica il controllo di un'impresa non residente che detiene azioni o diritti di voto di un'azienda francese registrata della quale il capitale o i diritti di voto sono detenuti da un'impresa straniera registrata o da singoli individui non residenti per più del 33,33%.

Si considera investimento straniero anche il caso in cui un'impresa registrata straniera o un singolo individuo non residente prenda controllo di un'azienda francese registrata attraverso operazioni quali l'accordo di prestiti sostanziali o garanzie, l'acquisizione di brevetti o licenze e contratti commerciali o la fornitura di assistenza tecnica.

La maggior parte di progetti di investimento straniero notificati ogni anno in Francia riguardano piccole e medie imprese, potenziali fornitori critici di articoli o servizi di difesa.

La notifica di tali progetti di investimento è obbligatoria.

Germania

Gli investimenti stranieri in imprese tedesche del settore della difesa o che sviluppano o producono specifici equipaggiamenti crittografici devono essere notificati al Ministero dell'Economia se risulta nella disponibilità dell'investitore il 25% (o oltre) del totale dei voti.

Ciò riguarda anche il caso di progetti di investimento in piccole o medie imprese, potenziali fornitori critici di articoli e servizi di difesa.

La notifica di tali progetti di investimento è obbligatoria.

Italia

Formalmente non c'è esigenza di notifica.

Tuttavia, da quando Finmeccanica e Fincantieri (delle quali il Ministero dell'Economia è azionista di riferimento detenendo il 32% del capitale di Finmeccanica ed il 90% di quello di Fincantieri) controllano/partecipano il 90% delle attività italiane nel campo della difesa, l'informazione è approvata indirettamente attraverso i membri del consiglio d'amministrazione e, per Finmeccanica, anche direttamente grazie agli speciali poteri previsti dallo Statuto del gruppo che, tra le altre cose include:

- clausola d'accettazione del Ministero dell'Economia riguardo all'acquisizione di azioni di partecipazione pari o maggiori del 3%.
- voto a maggioranza qualificata dei 7/10 dei membri del consiglio d'amministrazione (un quarto dei quali sono nominati dal Ministero dell'Economia e due terzi dei quali sono eletti sulla base di una lista di maggioranza) per eventuali operazioni di straordinaria gestione e azioni di grande importanza strategica riguardanti il settore della difesa.

C'è, comunque, un solo importante gruppo completamente privato: IVECO DVD (Iveco Defence Vehicles Division) controllato da FIAT che, tuttavia, opera con un consorzio insieme a Oto Melara (controllata al 100% da Finmeccanica).

In ogni caso esistono alcune costrizioni indirette che possono essere utilizzate per scoraggiare eventuali inaccettabili acquisizioni di aziende italiane da parte di imprese straniere:

- a) Il legale rappresentante deve essere cittadino italiano.
- b) L'azienda deve essere qualificata dall'Autorità Nazionale per la Sicurezza e il personale deve avere un'abilitazione per la sicurezza per l'accesso a informazioni classificate.
- c) L'impresa deve essere specificatamente autorizzata dal Ministero dell'Interno se produce armamenti.
- d) Importazioni ed esportazioni da parte di tali imprese possono essere autorizzate solo se queste ultime sono iscritte nel Registro nazionale delle imprese del Ministero della Difesa, in cui, fra l'altro, deve essere dichiarata la proprietà e ogni cambiamento riguardante la stessa. In tal caso il Ministero degli Affari Esteri può concedere l'autorizzazione a esportare.
- e) La riorganizzazione, così come le attività di ricerca e sviluppo, possono essere finanziate dal Ministero delle Attività Produttive. Durante l'esame dei documenti i progetti vengono studiati e valutati e, se approvati, l'impresa è obbligata a tenere informato il Ministero sulla proprie attività.
- f) I contratti di sviluppo e acquisizione sono assegnati dal Ministero della Difesa e obbligano l'impresa a non modificare i programmi senza la preventiva approvazione dello stesso. Riguardo ai programmi intergovernativi congiunti, il Ministero della Difesa sceglie le imprese italiane che devono essere coinvolte.

Per le imprese diverse da Finmeccanica e Fincantieri la notifica dovrebbe avvenire su base volontaria.

Spagna

Gli investimenti stranieri in un'impresa spagnola pubblica o privata che svolga attività nel campo della difesa sono regolati dal Decreto Reale 664/1999 del 23 aprile 1999.

Questa normativa è di natura amministrativa ed è conforme al Trattato istitutivo della Comunità Europea. Secondo le sue disposizioni, ogni progetto di investimento straniero in

un'impresa nazionale che conduca attività di difesa deve essere autorizzata dal Consiglio dei Ministri del Governo spagnolo, preventivamente al proprio compimento.

In questi casi l'autorizzazione del Governo spagnolo è obbligatoria.

Svezia

Nessuna impresa è autorizzata a produrre equipaggiamenti di difesa senza avere un'approvazione formale del National Inspectorate of Strategic Products (ISP). Un cambiamento di proprietà dell'impresa di difesa deve essere notificato entro un mese dalla transazione.

Ciò riguarda anche il caso di progetti di investimento in piccole o medie imprese, potenziali fornitori critici di articoli e servizi di difesa.

Regno Unito

L'Enterprise Act permette al Regno Unito di controllare investimenti stranieri e di altro tipo e di intervenire nel caso in cui siano minacciati interessi di sicurezza nazionale.

Stati Uniti

La notifica viene effettuata quando l'operazione riguarda l'acquisizione o la fusione da parte straniera di un'impresa statunitense che sia considerata minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti o prodotti, servizi e tecnologie importanti per le esigenze di difesa degli Stati Uniti che siano significativi per la sicurezza nazionale.

Ciò riguarda anche il caso di progetti di investimento in piccole o medie imprese, potenziali fornitori critici di articoli e di servizi di difesa.

Il sistema di notifiche è volontario.

2. Sanzioni previste nel caso in cui un investimento non sia notificato nel termine stabilito o non lo sia affatto.

Francia

Nel caso in cui un investimento sia avvenuto senza la richiesta autorizzazione preventiva, o dopo che la stessa non sia stata ottenuta, il Ministero dell'Economia può ingiungere all'investitore di non concludere l'operazione, di modificarla o di ripristinare la situazione precedente a proprie spese.

Spagna

Le infrazioni e le sanzioni legali sono di natura amministrativa e vengono disciplinate dalla legge 19/2003 del 4 luglio 2003. Esse sono classificate secondo la gravità dell'infrazione in tre gruppi. L'importo massimo delle sanzioni può raggiungere una somma di denaro simile a quella investita.

Svezia

Se non sono state ricevute garanzie sufficienti sussiste un rischio sostanziale che un nuovo permesso per produrre equipaggiamenti di difesa non venga accordato.

Stati Uniti

Il Presidente detiene l'autorità di sospendere o proibire ogni acquisizione, fusione e rilevamento straniero di una grande impresa statunitense che sia considerata minaccia alla

sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

3. Strumenti per impedire un investimento estero non gradito.

Francia

Conformemente alla normativa francese decritta nella risposta al quesito 1, il Ministero dell'Economia può rifiutare di concedere l'autorizzazione nel caso in cui il progettato investimento sembri mettere in pericolo gli interessi di sicurezza nazionale (sicurezza degli approvvigionamenti, tecnologie sensibili, ecc.).

Germania

Il Ministero dell'Economia (in coordinamento con i Ministeri della Difesa e degli Affari Esteri) può proibire l'investimento in alcuni casi.

Italia

Vedi punto 1.

Spagna

Vedi punto 1.

Svezia

Vedi punto 1.

Regno Unito

Vedi punto 1.

Stati Uniti

Vedi punto 1. e 2.

Il Presidente può esercitare la sua autorità per bloccare un'acquisizione straniera di una grande impresa statunitense solo se egli determina che:

- esiste prova attendibile che l'entità straniera esercitante il controllo possa compiere azioni che minaccino la sicurezza nazionale, e
- disposizioni di legge, diverse dall'International Emergency Economic Powers Act non forniscano sufficiente ed appropriata autorità per proteggere la sicurezza nazionale.

4. Misure che il governo è autorizzato a prendere al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nel caso di investimenti esteri.

Francia

Il Ministero dell'Economia può richiedere all'investitore di assumere adeguati impegni al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e proteggere gli interessi nazionali di sicurezza della Francia. In tal caso il progettato investimento è autorizzato solo dopo che l'investitore abbia spedito una lettera di impegno al Governo francese.

Italia

Il governo potrebbe chiedere il rispetto di particolari obblighi di sicurezza a salvaguardia degli

interessi nazionali.

Spagna

L'autorizzazione del Governo, per iscritto, prevede caso per caso le condizioni sulla base delle quali il progettato investimento viene accordato.

5. Tipi di impegni che possono essere richiesti all'investitore estero.

Francia

Gli impegni richiesti dal governo francese possono differire da un caso all'altro. Solitamente coprono i tre seguenti punti:

- L'investitore deve assumere gli impegni, precedentemente presi dall'azienda nella quale intende investire, nei confronti del Ministero della Difesa francese e dei suoi fornitori: continuare ad eseguire i contratti legati ai programmi di Difesa in essere, accettare nuovi o conseguenti contratti ad essi relativi.
- L'investitore deve notificare anticipatamente al Ministero della Difesa francese ogni progetto di ristrutturazione (cessazione, trasferimento o rilocalizzazione) di attività di difesa situate in Francia.
- Nei casi più sensibili, l'investitore deve ottenere una autorizzazione formale dal Ministero della Difesa francese prima di procedere ad ogni di ristrutturazione (cessazione, trasferimento o rilocalizzazione) di attività di difesa situate in Francia.

Italia

Nessun obbligo è definito anticipatamente. La valutazione deve avvenire caso per caso.

Spagna

La gamma di impegni che possono essere richiesti ad un investitore è ampia e adattata alla particolare situazione dell'impresa a cui è interessato. Normalmente, una volta accordata l'autorizzazione, e a meno che sia richiesta dall'investitore, c'è un periodo limitato di 6 mesi per compiere il progettato investimento. L'investitore deve anche richiedere un'altra autorizzazione nel caso in cui voglia apportare cambiamenti alle condizioni stipulate nell'autorizzazione concessa e nel caso in cui desideri eseguire ulteriori investimenti in questo tipo di imprese.

Svezia

Garanzie di esecuzione dei contratti, impegni durante il ciclo di vita dei sistemi di difesa in produzione nell'azienda e approvvigionamento alle Forze Armate svedesi.

Regno Unito

La seguente lista riguarda, in maniera non esaustiva, alcuni degli aspetti di sicurezza che il Ministero della Difesa desidera normalmente proteggere attraverso l'Enterprise Act:

- Mantenimento delle capacità strategiche (cercare di assicurare che un'impresa continui ad essere situata nel Regno Unito; essere anticipatamente informato di qualsiasi intenzione di ridurre gradualmente o trasferire capacità all'estero).

- Protezione di informazioni classificate (cercare di utilizzare solo personale britannico con abilitazione di sicurezza nell'area di lavoro interessata; assicurare che nessun materiale classificato venga passato a personale o terzi non autorizzati).
- Diritti di proprietà intellettuale (assicurare che l'azienda sia informata su preesistenti accordi sui diritti di proprietà intellettuale e sia da questi obbligata).
- Conformità (richiedere all'azienda acquirente di stabilire un regime di Conformità e nomina di un Ufficiale addetto al controllo della stessa come punto di contatto per tutte le questioni di Conformità; si può anche richiedere che l'Ufficiale di Conformità produca un rapporto sul regime di Conformità in vigore da sottoporre al Ministero della Difesa).

APPENDICE 2***Francia: Codice monetario e finanziario***

*J.O n° 58 du 9 mars 2003 page 4140
texte n° 5*

***Décrets, arrêtés, circulaires
Textes généraux
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie***

Décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger

NOR: ECOT0237030D

Le Premier ministre,

*Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Vu le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 141-7, L. 151-2 et L. 151-3 ;
Vu le code pénal ;
Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment son article 22 ;
Vu l'avis de la Banque centrale européenne en date du 13 mars 2002 ;
Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,*

Décète :

***TITRE Ier
DÉFINITIONS***

Article 1

Pour l'application du présent décret :

1° Le territoire dénommé « France » s'entend de : la France métropolitaine, les départements d'outre-mer, et les collectivités de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna ainsi que la Principauté de Monaco. Toutefois, pour les besoins statistiques liés à l'établissement de la balance des paiements, Wallis et Futuna est considéré comme l'étranger;

2° Sont considérés comme résidents : les personnes physiques ayant leur principal centre d'intérêt en France, les fonctionnaires et autres agents publics français en poste à l'étranger dès leur prise de fonctions, ainsi que les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements en France ;

3° Sont considérés comme non-résidents : les personnes physiques ayant leur principal centre d'intérêt à l'étranger, les fonctionnaires et autres agents publics étrangers en poste en France dès leur prise de fonctions, et les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements à l'étranger ;

4° Investissements étrangers :

I. - Pour les besoins statistiques visés au titre II, sont considérées comme des investissements directs étrangers en France ou français à l'étranger les opérations par lesquelles des non-résidents ou des résidents acquièrent au moins 10 % du capital ou des droits de vote, ou franchissent le seuil de 10 %, d'une entreprise résidente ou non résidente respectivement. Relèvent aussi de la définition statistique des investissements directs toutes les opérations entre entreprises apparentées, de quelque nature qu'elles soient (prêts, emprunts, dépôts...), ainsi que les investissements immobiliers;

II. - Sont qualifiées d'investissements directs étrangers, pour l'application du titre III :

a) La création d'une entreprise nouvelle par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente ;

b) L'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente ;

c) Toutes opérations effectuées dans le capital d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente dès lors que, après l'opération, la somme cumulée du capital ou des droits de vote détenus par des entreprises étrangères ou des personnes physiques non résidentes excède 33,33 % du capital ou des droits de vote de l'entreprise française ;

d) Les mêmes opérations effectuées par une entreprise de droit français dont le capital ou les droits de vote sont détenus à plus de 33,33 % par une ou des entreprises de droit étranger ou une ou des personnes physiques non résidentes ;

III. - Sont également qualifiées d'investissements étrangers, pour l'application du titre III, des opérations telles que l'octroi de prêts ou de garanties substantielles ou l'achat de brevets ou de licences, l'acquisition de contrats commerciaux ou l'apport d'assistance technique qui entraînent la prise de contrôle de fait d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente ;

IV. - Sont qualifiées d'investissements indirects étrangers, pour l'application du titre III, les opérations effectuées à l'étranger ayant pour effet de modifier le contrôle d'une entreprise non résidente, elle-même détentrice d'une participation ou de droits de vote dans une entreprise de droit français dont le capital ou les droits de vote sont détenus à plus de 33,33 % par une ou des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes.

TITRE II

DÉCLARATIONS STATISTIQUES EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DE LA BALANCE DES PAIEMENTS ET DE LA POSITION EXTÉRIEURE DE LA France

Article 2

I. - Les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les organismes de placement collectif et les institutions et services mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier sont tenus d'établir les déclarations statistiques mensuelles relatives aux règlements entre résidents et non-résidents, effectués en France et qui dépassent 12 500 EUR, sur la base des éléments que leur communiquent les résidents auteurs ou bénéficiaires de ces règlements.

II. - Les entreprises ou groupes d'entreprises dont le montant des opérations avec l'étranger, quelles que soient leur nature ou leurs modalités, excède au cours d'une année civile, pour au moins une rubrique de services ou de revenus de la balance des paiements, un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie doivent déclarer chaque mois directement à la Banque de France l'ensemble de leurs opérations réalisées avec l'étranger ou en France avec des non-résidents. La liste des rubriques de services et de revenus de la balance des paiements mentionnées ci-dessus est fixée par cet arrêté.

III. - Les résidents qui réalisent directement des opérations à l'étranger, notamment à partir de comptes ouverts à l'étranger, ou par compensation de créances et de dettes, doivent déclarer chaque mois directement à la Banque de France les opérations de cette nature lorsque leur montant total dépasse un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Article 3

Les résidents déclarent à la Banque de France les éléments statistiques nécessaires à la connaissance de la position extérieure de la France, lorsque l'encours de leurs biens et créances à l'étranger ou de leurs dettes envers l'étranger excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Article 4

Doivent faire l'objet auprès de la Banque de France d'informations complémentaires à des fins statistiques, dans des conditions et délais fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, lorsque leur montant dépasse 15 millions d'euros :

1° Les investissements directs étrangers en France et leur liquidation tels que définis au I du 4° de l'article 1er ;

2° L'acquisition ou la cession d'entreprises non résidentes par des résidents ;

3° L'acquisition ou la cession de biens immobiliers à l'étranger par des résidents et en France par des non-résidents.

Article 5

Les créations d'entreprises et les achats de biens immobiliers par des investisseurs étrangers en France et la liquidation d'investissements étrangers en France donnent lieu à déclaration dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

TITRE III
INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Article 6

Les investissements étrangers réalisés en France mentionnés aux II, III et IV du 4° de l'article 1er font l'objet, lors de leur réalisation, d'une déclaration administrative.

Sont toutefois dispensées de ces formalités les opérations ci-après :

1° La création ou l'extension d'activité d'une entreprise de droit français existante détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes ;

2° Les accroissements de participation dans une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes lorsqu'ils sont effectués par un investisseur détenant déjà plus de 50 % du capital ou des droits de vote de la société ;

3° La souscription à une augmentation de capital d'une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes, sous réserve qu'elles n'accroissent pas à cette occasion leur participation ;

4° Les opérations d'investissements directs réalisés entre des sociétés appartenant toutes au même groupe, c'est-à-dire étant détenues à plus de 50 % directement ou indirectement, par les mêmes actionnaires ;

5° Les opérations relatives à des prêts, avances, garanties, consolidations ou abandons de créances, subventions ou dotations de succursales, accordés à une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes qui la détiennent ;

6° Les opérations d'investissements directs réalisés dans des entreprises de droit français exerçant une activité immobilière autre que la construction d'immeubles destinés à la vente ou à la location ;

7° Les opérations d'investissements directs réalisés, dans la limite de 1 500 000 EUR, dans des entreprises de droit français artisanales, de commerce de détail, d'hôtellerie, de restauration, de services de proximité ou ayant pour objet exclusif l'exploitation de carrières ou gravières ;

8° Les acquisitions de terres agricoles.

Article 7

Les investissements étrangers réalisés en France mentionnés au I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. Ces investissements sont notamment les suivants :

1° Les investissements directs étrangers en France qui sont de nature à mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique :

a) Les investissements réalisés par une personne dont l'une au moins des activités qu'elle exerce ou qu'elle a exercée au cours des dix dernières années ou dont les conditions d'exercice de cette activité constituent une présomption sérieuse qu'elle est susceptible de commettre ou de faciliter l'une des infractions visées par les articles 222-34 à 222-39, 223-15-2, 225-5, 225-6, 225-10, 324-1, 421-1 à 421-2-2, 433-1, 450-1 et 450-2-1 du code pénal ;

b) Les investissements effectués dans les secteurs des jeux d'argent, notamment dans les casinos et les cercles de jeux, et dans les activités réglementées de sécurité privée ;

2° Les investissements directs ou indirects étrangers réalisés en France ayant trait à la défense nationale et aux armes et explosifs ;

3° Les investissements directs étrangers en France de nature à créer des risques sérieux mettant en cause la santé publique.

Le ministre chargé de l'économie se prononce dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation. A défaut, l'autorisation est réputée acquise.

Article 8

Quiconque aura contrevenu à l'obligation de déclaration administrative prévue au a de l'article 6 est passible d'une amende égale au montant maximum applicable aux contraventions de 4e classe.

Quiconque aura contrevenu à l'obligation de demande d'autorisation prévue à l'article 7 peut être sanctionné conformément aux dispositions prévues par l'article L. 151-3 du code monétaire et financier.

Article 9

Toute infraction aux obligations de déclaration statistique mentionnées aux articles 2 à 5 est sanctionnée conformément à l'article L. 165-1 du code monétaire et financier.

TITRE IV
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 10

Le décret n° 89-938 du 29 décembre 1989 réglementant les relations financières avec l'étranger est abrogé.

Article 11

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 7 mars 2003.

APPENDICE 3

Stati Uniti d'America : Il procedimento CFIUS

Figura 1

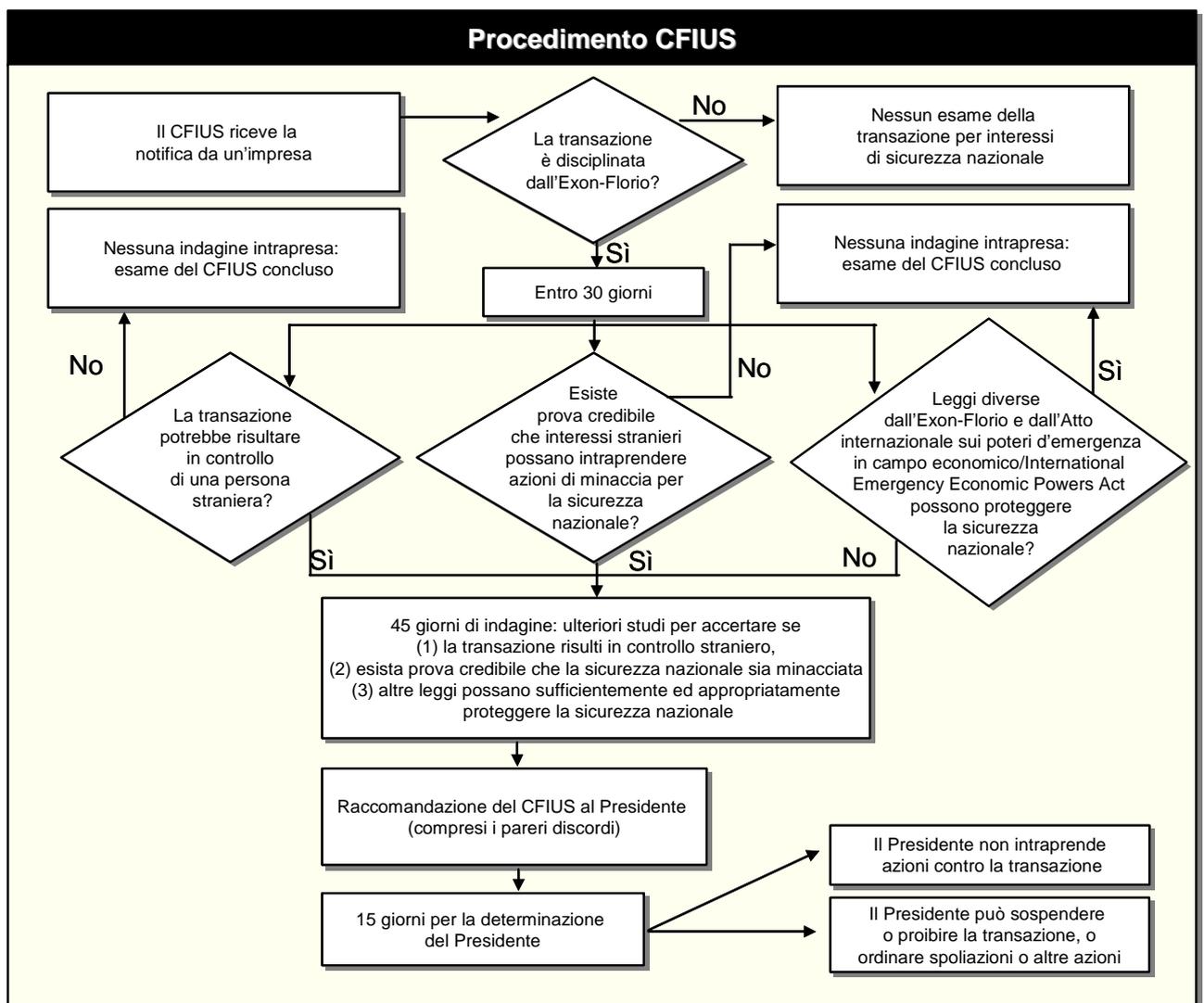
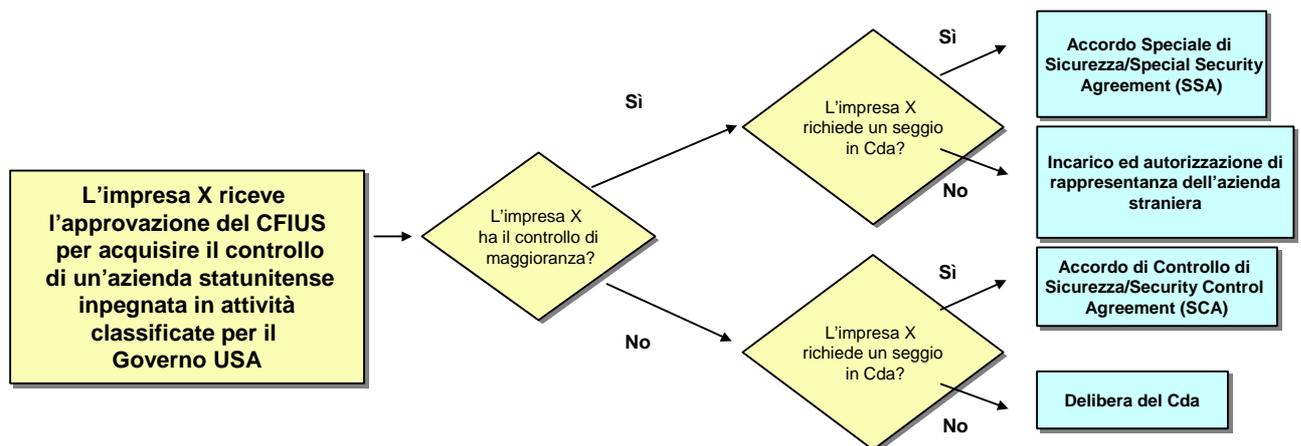


Figura 2



APPENDICE 4

Italia : Codice di Comportamento sulla ristrutturazione dell'industria per la difesa

1. Il presente Codice di Comportamento è conforme alla Sezione 6 (Ristrutturazione dell'industria europea per la difesa) dell'Intesa Applicativa sulla Sicurezza degli Approvvigionamenti tra i Ministeri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito (d'ora in avanti chiamati "Partecipanti") sulla Sicurezza delle forniture, firmato il 18 dicembre 2003. Gli impegni e le responsabilità dei Partecipanti sono definiti nel presente Accordo e nell'Accordo Quadro relativo alle Misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa firmato a Farnborough il 27 luglio 2000.
2. Scopo del presente Codice è permettere ai Partecipanti di valutare l'impatto di eventuali proposte di ristrutturazione dell'industria della difesa sulla sicurezza dei loro accordi di fornitura. Il Codice è volontario: tuttavia, i Partecipanti ritengono che sia negli interessi delle Imprese per la Difesa comprendere e considerare gli interessi dei Paesi prima del completamento della ristrutturazione pianificata.
3. Il presente Codice è applicabile a tutte le Imprese iscritte al "Registro Nazionale delle Imprese" ai sensi dell'Art. 3 della Legge 185/1990 o a quelle che producono materiali considerati militari ai sensi dell'Art. 2 della stessa legge (d'ora in avanti chiamate "Imprese della difesa"). Esso copre tutta la ristrutturazione della difesa nei territori dei Partecipanti.
4. I Partecipanti sono consapevoli della sensibilità del mercato connessa alle proposte di ristrutturazione e tratteranno le informazioni fornite in maniera discreta e idonea. Il Ministero della Difesa Italiano (MD) discuterà la sensibilità commerciale di ciascuna proposta di ristrutturazione con la/e Impresa/e della difesa che ha notificato la proposta e le informazioni saranno passate ad altri Partecipanti con il permesso dell'Impresa notificante. Tali informazioni saranno soggette alla Parte 8 (Protezione delle Informazioni Sensibili da un punto di vista commerciale) dell'Accordo Quadro.
5. Le Imprese della difesa dovranno consultare le Autorità Nazionali già all'inizio della pianificazione della ristrutturazione industriale. Per promuovere questo comportamento e concedere ai Partecipanti tempo sufficiente per valutare l'impatto della ristrutturazione, MD incoraggia l'industria italiana a darne notifica anticipata per quanto possibile e almeno tre mesi prima della data prevista di completamento.
6. Quando una delle seguenti situazioni relative alla proposta di ristrutturazione potrebbe avere un impatto sulla Sicurezza degli Approvvigionamenti di uno o più Partecipanti, tale notifica sarà necessaria. Per l'intenzione di:

- a. formazione di una Società Transnazionale della Difesa (STD), come definito all' Art. 2 (o) dell'Accordo Quadro;
 - b. passaggio sotto il controllo estero diretto o indiretto di parte o tutta l'attività della difesa;
 - c. cessione, trasferimento o rilocalizzazione di parte o tutte le Attività Strategiche Chiave, come definito alla Sezione 7 dell'Intesa Applicativa;
 - d. altri cambiamenti significativi che possono influire sulla sua situazione.
7. Il tipo ed i dettagli delle informazioni richieste dipenderanno dalla natura del caso preso in esame. Chiaramente le informazioni dovranno comprendere i particolari di:
- a. natura dell'operazione;
 - b. soggetti coinvolti nell'operazione di ristrutturazione, vendite dell'ultimo anno e risultati al netto;
 - c. proposta di proprietà e struttura di controllo dell'operazione di ristrutturazione;
 - d. tempi pianificati per l'attuazione della ristrutturazione e indicazioni sul fatto se l'operazione può coinvolgere il Regolamento CE sulle fusioni;
 - e. Partecipanti che hanno o hanno avuto contratti (contratti in corso o conclusi da meno di due anni) con le Imprese in via di ristrutturazione di modo che i relativi Partecipanti possano essere consultati se opportuno.
8. Le informazioni dovranno essere inviate al Ministero della Difesa – Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti – 3° Reparto, via XX Settembre 123/A, 00187 ROMA. Eventuali restrizioni sul trattamento di tali informazioni dovrebbero essere indicate chiaramente.

LUOGO, DATA

PER L'IMPRESA

NOTE SUGLI AUTORI

MICHELE NONES

Capo dell'area di ricerca e sicurezza dell'Istituto Affari Internazionali, è consulente nel campo dell'industria italiana aerospaziale e della difesa per conto di organismi pubblici, di società industriali e finanziarie, di associazioni industriali, di centri e istituti di ricerca.

JEAN-PIERRE DARNIS

Dottore di ricerca dell'Università Paris X Nanterre, è ricercatore associato allo IAI dal 2001. Coordina i programmi di sicurezza, aerospaziali e della difesa.

ANDREW D. JAMES

Ricercatore e membro di facoltà presso la University of Manchester nel Regno Unito, si occupa in particolare di aspetti strategici e tecnologici dell'industria della difesa. E' stato consulente per la Commissione Europea, FOA (the Swedish government's defence research establishment) ed Economic and Social Research Council britannico.

RICHARD BITZINGER

Analista di tematiche relative alle industrie della difesa dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti, alla proliferazione e sviluppo tecnologico dei sistemi di difesa. Attualmente impiegato presso l'Asia-Pacific Center for Security Studies, ha collaborato, fra gli altri, con la RAND Corporation.

FEDERICA DI CAMILLO

Assistente alla ricerca dell'area sicurezza e difesa dell'Istituto Affari Internazionali. Giurista, si è occupata di tematiche relative alla regolamentazione del settore difesa presso il Ministero degli Affari Esteri (Ufficio Disarmo e Controllo degli Armamenti – Non Proliferazione) e la Commissione Difesa dell'Assemblea Parlamentare dell'UEO a Parigi.