



Centro Militare di Studi Strategici

Rapporto di Ricerca 2012 - AF-SA-26

**LE ATTIVITÀ STRATEGICHE CHIAVE:
ASPETTI METODOLOGICI, GIURIDICI,
INDUSTRIALI E MILITARI**

Direttore della ricerca: Prof. Michele NONES

Curatori: Dott.ssa Stefania FORTE e Dott. Nicolò SARTORI

data di chiusura della ricerca: dicembre 2012

INDICE

LE ATTIVITÀ STRATEGICHE CHIAVE: ASPETTI METODOLOGICI, GIURIDICI, INDUSTRIALI E MILITARI

<u>PREFAZIONE</u>	p. 1
<u>SOMMARIO</u>	p. 3
<u>SUMMARY (EN)</u>	p. 9
• PARTE I	
LE ATTIVITÀ STRATEGICHE CHIAVE: UN'ANALISI COMPARATIVA	
<u>Capitolo 1</u> – La definizione di attività strategiche chiave nei settori di sicurezza e difesa: il contesto internazionale	p. 15
<u>Capitolo 2</u> – Le attività strategiche chiave in Italia	p. 23
<u>Capitolo 3</u> – Le attività strategiche chiave in Francia	p. 39
<u>Capitolo 4</u> – Le attività strategiche chiave in Germania	p. 75
<u>Capitolo 5</u> – Le attività strategiche chiave nel Regno Unito	p. 105
<u>Capitolo 6</u> – Considerazioni conclusive	p. 137
<u>Capitolo 7</u> – Concluding remarks (EN)	p. 144
• PARTE II	
DOCUMENTAZIONE DI SUPPORTO	
<u>Capitolo 8</u> – Allegati del capitolo 1	p. 151
<u>Capitolo 9</u> – Allegati del capitolo 2	p. 219
<u>Capitolo 10</u> – Allegati del capitolo 3	p. 228
<u>Capitolo 11</u> – Allegati del capitolo 4	p. 265
<u>Capitolo 12</u> – Allegati del capitolo 5	p. 282
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	p. 318
<u>LISTA DEGLI ACRONIMI</u>	p. 325
<u>NOTA SULLO IAI</u>	p. 328

NOTA SUL Ce.Mi.S.S.

p. 329

NOTA SUGLI AUTORI

p. 330

PREFAZIONE

Lo Studio, elaborato per il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) nasce dalla necessità di definire e problematizzare il quadro concettuale in cui si colloca l'individuazione delle cosiddette "*Key Strategic Activities*", le attività strategiche chiave che sono considerate un elemento sempre più importante nella riflessione sul mantenimento di quelle capacità industriali e tecnologiche giudicate essenziali per la sovranità operativa delle Forze Armate di un paese avanzato.

Da molti anni, ormai, i paesi europei, anche quelli maggiormente industrializzati, hanno perso gradi crescenti di autonomia tecnologica e produttiva a partire dai sistemi più complessi e dagli equipaggiamenti più sofisticati.

La risposta europea è stata soprattutto quella di promuovere lo sviluppo di programmi di collaborazione intergovernativa attraverso i quali far fronte alle nuove esigenze determinate dai mutamenti dello scenario strategico e dal maggiore impegno in operazioni internazionali volte al mantenimento o al ristabilimento delle condizioni di sicurezza nelle aree interessate.

È recente l'avvio di una riflessione in tutte le sedi europee sulla possibilità di garantire un adeguato livello di affidabilità della struttura industriale del vecchio continente, attraverso un processo di interdipendenza basato, comunque, sulle capacità specialistiche nazionali.

In altri termini la soluzione potrebbe essere cercata nell'avere in ogni paese "maggiore" una parte delle capacità tecnologiche e industriali europee, a beneficio di tutti, ma con analogo livello di dipendenza da altri paesi nei settori tecnici di rispettiva rilevanza strategica.

Un "lato della medaglia" è costituito, quindi, dalla possibilità di fare "*pooling and sharing*" basandosi sulla tesi che per far fronte alla sfida della competizione internazionale, le imprese europee debbano sempre più concentrarsi sulle proprie aree di eccellenza tecnologica.

L'altro "lato della medaglia" é che, in tempi di crisi economica, concentrarsi sulle eccellenze comporta un effetto secondario non irrilevante: la progressiva disincentivazione di tutto il resto. Il rischio sarà quindi che anche l'indispensabile venga sacrificato, insieme al superfluo.

In questo contesto, quindi, è di fondamentale importanza individuare le Attività Strategiche Chiave verso cui concentrare le limitate risorse umane e finanziarie disponibili, attraverso una oculata politica industriale e della ricerca, facendo convergere, per quanto possibile, le due prospettive, i due "lati della medaglia", nel quadro della riorganizzazione e specializzazione industriale e militare, nazionale ed europea.

SOMMARIO

LE ATTIVITÀ STRATEGICHE CHIAVE: ASPETTI METODOLOGICI, GIURIDICI, INDUSTRIALI E MILITARI

L'obiettivo dello studio è quello di descrivere i processi di definizione e identificazione delle cosiddette "*Key Strategic Activities*", le attività strategiche chiave per il settore della sicurezza e della difesa, nei principali paesi europei. Le attività strategiche chiave sono considerate un elemento necessario a garantire la sovranità di un paese e a rafforzarne la sua capacità di operare – in modo indipendente – contro rischi e minacce che potrebbero metterne a repentaglio la sicurezza e l'integrità. Al contempo, tali attività sono spesso rilevanti per lo sviluppo economico-industriale di un paese, poiché contribuiscono alla formazione di competenza e *know-how*, garantiscono importanti ricadute in termini occupazionali, assicurano il possesso di tecnologie critiche utilizzabili su larga scala in altri settori (i.e. civile) e promuovono la capacità di esportare con i relativi benefici sulla bilancia dei pagamenti. Capire se e come queste attività vengono definite e individuate rappresenta pertanto un passaggio fondamentale per definire le modalità attraverso le quali esse debbano essere mantenute e difese, tanto a livello nazionale che in ambito europeo e transatlantico.

Dopo una [breve introduzione](#) sulle differenti declinazioni del concetto di attività strategiche chiave a livello internazionale, lo studio effettua una dettagliata comparazione dei principali paesi europei. I quattro casi studio su [Italia](#), [Francia](#), [Regno Unito](#) e [Germania](#) sono stati realizzati da autorevoli ricercatori dei rispettivi paesi – sulla base di una traccia analitica condivisa – attraverso la consultazione di documenti ufficiali e di fonti aperte ed il coinvolgimento di esperti, industriali e decisori pubblici attivi in prima persona nel settore della sicurezza e difesa.

I quattro casi studio analizzano una serie di elementi chiave necessari ad inquadrare e comprendere il processo di definizione delle attività strategiche chiave. L'osservazione si concentra, in principio, sulle procedure legislative e sui meccanismi formali nonché sugli attori coinvolti nei processi di definizione e identificazione delle attività strategiche chiave a

livello nazionale. Viene in seguito valutata l'influenza di vincoli esterni – come quelli introdotti dalle normative europee ([art. 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea](#), TFUE) o dalla partecipazione ad accordi multilaterali quali [l'Accordo Quadro](#)/Lettera di Intenti (art. 8) – ed il ruolo di attori non politici – tra cui spiccano le Forze Armate e l'industria della difesa – nei processi di definizione e identificazione delle attività strategiche chiave. Infine, si pone l'attenzione sulle eventuali politiche attuate dai singoli paesi a sostegno o tutela delle attività strategiche chiave, tra cui le iniziative specifiche sul piano della politica della ricerca, delle acquisizioni, del supporto all'*export* così come particolari normative e accorgimenti – formali e informali – per il controllo degli investimenti esteri in quei settori rientranti nella sfera di tali attività.

Il primo dato che emerge in modo significativo è la fluidità del concetto di attività strategiche chiave, definito in modo vago e sommario tanto a livello internazionale quanto nei diversi ambiti nazionali. Ad esso viene assegnata una forte connotazione industriale, che può essere fatta risalire all'Accordo Quadro del 27 luglio 2000 fra i sei principali paesi europei nel campo della difesa (Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito), nel quale le attività strategiche chiave sono definite come “alcune limitate aree di capacità tecnologiche considerate dai Partecipanti [all'Accordo Quadro] necessarie per gli interessi essenziali della propria sicurezza”. Un concetto simile viene espresso anche in ambito americano, sebbene il termine “*Key Strategic Activities*” (KSA) venga sostituito con capacità produttive ovvero “*productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, materials, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States*”.

Mentre la NATO tende a focalizzare l'attenzione sugli aspetti prettamente operativi, identificando con il termine *critical capabilities* le capacità militari – piattaforme ed equipaggiamenti – in ambito europeo il concetto di *industrial capacity* viene ripreso in modo abbastanza esplicito dall'Agenzia Europea per la Difesa (EDA). Tra le priorità identificate dall'Agenzia, infatti, vi è il mantenimento e il rafforzamento della base tecnologica ed industriale della difesa a livello europeo. Come fissato dalla *Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, l'identificazione delle *key industrial capacities* europee da parte dell'Agenzia è uno dei processi essenziali per giungere a tale obiettivo.

Anche in ambito nazionale, il tema delle attività strategiche chiave viene affrontato in modo alquanto eterogeneo. Dai risultati dello studio emerge che [l'Italia](#) è certamente il paese più organizzato nella definizione e identificazione di tali attività. Il sistema per il controllo degli investimenti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale – istituito dal Decreto-Legge n. 21 del 15 marzo 2012 convertito dalla Legge n. 56 dell'11 maggio 2012 – è infatti basato sull'identificazione delle “attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave” e sull'esercizio di poteri speciali volti a tutelare gli interessi nazionali in materia. Elementi come l'integrità del sistema di difesa e sicurezza nazionale, la sicurezza delle informazioni relative alla difesa militari, gli interessi internazionali dello Stato, la protezione del territorio nazionale, delle infrastrutture critiche e strategiche e delle frontiere, nonché il mantenimento del patrimonio tecnologico, e la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti sono i principali fattori tenuti in considerazione per la definizione e identificazione delle attività strategiche chiave.

A tal fine, è stato predisposto dal Ministero della Difesa e presentato il 10 agosto 2012 al Consiglio dei Ministri l'elenco di tali attività. Il documento distingue due tipologie di attività strategiche, “sistemi e materiali” e “tecnologie e materiali” e identifica sei tipi di sistemi/sensori, all'interno dei quali specifica le “attività strategiche chiave” per un totale di 18 tipologie. La normativa italiana si spinge, tuttavia, oltre le semplici procedure di definizione ed identificazione. Essa infatti prevede specifici strumenti – i cosiddetti “poteri speciali” – per la tutela di attività strategiche per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. In questo modo il Governo italiano potrà stabilire delle condizioni o porre il veto all'acquisto di partecipazioni in aziende considerate essenziali per la tutela degli interessi nazionali.

In [Francia](#) i responsabili governativi preferiscono parlare, più che di attività strategiche chiave, di “*intérêts essentiels de sécurité*”, ovvero di interessi essenziali per la sicurezza del paese, e per questo motivo non hanno mai provveduto a stilare una vera e propria lista di tali attività. La decisione di considerare un'attività come strategica – e quindi di proteggerla con ogni mezzo consentito dal diritto nazionale e comunitario – è ufficialmente presa *case by case*, sulla base di un'analisi giuridico-strategica della situazione specifica. Redigere una lista esaustiva che includa la totalità delle attività strategiche nazionali è considerato poco prudente, poiché potrebbe escludere alcune attività a vocazione strategica e potenzialmente nuocere alla difesa degli interessi fondamentali di sicurezza del paese in caso di significative evoluzioni strategiche o tecnologiche. La nozione di

attività strategiche chiave è dunque considerata come uno strumento utile dal punto di vista giuridico, ma al tempo stesso rischioso dal punto di vista della difesa degli interessi nazionali. Nonostante tale predisposizione, l'analisi dei documenti di strategia nazionale permette di identificare – in modo tuttavia imperfetto – alcune capacità che possono essere considerate come attività strategiche chiave, e di capire come il Ministero della Difesa agisca per monitorarne la disponibilità e garantirne il controllo in ambito nazionale per far fronte a possibili rischi in materia di sicurezza degli approvvigionamenti.

Anche in [Germania](#), in assenza di una politica ufficiale e di una legislazione specifica al riguardo, non sono ancora stati elaborati una metodologia precisa o un processo definito che portino alla definizione e identificazione delle attività strategiche chiave. L'approccio tedesco risulta fortemente condizionato dalle disposizioni costituzionali che rifiutano l'intervento pubblico nel settore della difesa, sebbene non manchino alcune eccezioni per una serie molto limitata di casi. Per tale motivo non si dispone di una politica ufficiale a sostegno delle attività industriali nazionali nel settore della difesa, nonostante la Germania abbia sviluppato una serie di strumenti indiretti per supportare le proprie imprese e rafforzare la sicurezza nazionale in materia di approvvigionamenti. Il processo decisionale in materia è concentrato nelle mani dell'autorità governativa che, di volta in volta, decide come sia meglio procedere, mantenendo quindi il controllo sul settore. Tale controllo si materializza tramite il *Foreign Payment Act* che prevede uno strumento di protezione per le attività strategiche chiave, in particolare nel caso in cui un investitore estero intenda rilevare una quota di una impresa tedesca superiore al 25%. La normativa obbliga – attraverso il ricorso ad una valutazione *case-by-case* – il Governo tedesco a definire cosa possa essere considerato strategico nell'ambito della base tecnologica e industriale della difesa. Inoltre, il Ministero della Difesa ha sottoscritto una dichiarazione congiunta con la Federazione delle Industrie Tedesche (BDI) che – seppur non giuridicamente vincolante – include una lista delle capacità industriali nazionali considerate strategiche ed individua dei criteri per identificarle.

[L'approccio britannico](#) lascia ancora meno spazio all'intervento pubblico nella definizione e identificazione delle attività strategiche chiave. Unico tra le grandi potenze industriali nel settore della difesa ad affidarsi a soluzioni di mercato aperto e di libera competizione, il Regno Unito generalmente offre scarsa protezione commerciale alla propria industria della difesa. Fattori di natura economica, ben più che riflessioni di tipo

strategico, hanno portato i Governi britannici a elaborare linee-guida basate sul concetto di *value-for-money*, sull'importanza delle acquisizioni *off-the-shelf* e sulla necessità di incrementare le esportazioni dell'industria nazionale della difesa. Questo approccio è contenuto nei principali documenti strategico-programmatici dei Governi britannici e influenza inevitabilmente la definizione di linee-guida politiche del paese in materia di attività strategiche chiave nel settore della sicurezza e difesa. Il concetto di attività strategiche chiave viene trattato nella *Defence Industrial Strategy* e accostato al concetto di sovranità operativa, per difendere la quale il Regno Unito deve mantenere sul suo territorio – e controllare attraverso competenze sviluppate da cittadini britannici – l'abilità di gestire, mantenere e ammodernare piattaforme e sistemi chiave per la difesa. Il documento si limita ad una revisione delle diverse piattaforme settoriali che compongono le "capacità industriali trasversali" del settore difesa, nonché delle relative tecnologie e *know-how* da mantenere sul territorio per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

Sul piano giuridico tutti i paesi europei devono, però, rispettare il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). E' vero che la deroga prevista dall'art. 346 del TFUE consente agli Stati membri di derogare dal Trattato, ma solo nel caso in cui si ritengano coinvolti "gli interessi essenziali della propria sicurezza". Come la giurisprudenza europea ha ripetutamente sottolineato, questo può avvenire solo con una valutazione caso per caso che individui specifiche motivazioni per l'invocazione di tale deroga.

L'identificazione delle attività strategiche chiave non può, quindi, automaticamente comportare che a queste si applichi un regime particolare, anche in eventuale contrasto con la normativa europea. La decisione di derogarvi deve essere presa caso per caso con un'adeguata motivazione.

Un comune approccio europeo o, per lo meno, fra i maggiori paesi (quelli che effettivamente detengono e sono motivati a mantenere determinate attività strategiche chiave) è oggi diventato necessario sia per ragioni giuridiche (trovando una soluzione condivisa anche dalle Istituzioni europee, in particolare la Commissione Europea, e riducendo così il rischio di contestazioni), sia per ragioni strategico-militari.

Nel nuovo scenario globale serve un comune approccio da parte dei principali paesi europei che consideri sia la dimensione nazionale sia una comune dimensione europea.

Oltre alla definizione di una lista comune europea delle attività strategiche chiave, un altro nodo da sciogliere è quello delle Istituzioni europee da coinvolgere. La maggiore competenza in materia si trova nell'EDA che, a sua volta, potrebbe collaborare con la Commissione Europea, anche al fine di assicurare la compatibilità con la normativa europea.

SUMMARY

KEY STRATEGIC ACTIVITIES: METHODOLOGICAL, LEGAL, INDUSTRIAL AND MILITARY FEATURES

The study aims at analyzing the definition and identification processes related to Key Strategic Activities (KSA) in the security and defence domain with regard to four main European countries (Italy, France, Germany and United Kingdom). KSA are considered necessary to guarantee a country's sovereignty and to enhance its capacity to operate – independently – against risks and threats likely to undermine its own security and integrity. At the same time, such activities are often important for a country's economic and industrial development, as they contribute to: developing competence and know-how; affecting positively the level of employment; guaranteeing the ownership of critical technologies which may be used on a large scale in other sectors (i.e. civilian); promoting export capacity; and bringing the relative benefits on the balance of payment. Therefore, understanding whether and how such activities are perceived and dealt with in each of those four countries is crucial to determine the modalities whereby they have to be maintained and protected, at the national level as well as within the European and transatlantic context.

After a [brief introduction](#) on the multiple meanings of the KSA concept at the international level, the study provides a detailed analysis of four case studies (Italy, France, Germany and the United Kingdom) which have been developed by influential researchers from each country concerned on the basis of a shared analytical track. The research was carried out through the consultation of official documents and open sources, and by involving experts in the security and defence area, industry representatives, and public stakeholders.

The four case studies analyze a series of key issues necessary to set and understand the KSA definition process. Firstly, the study focuses on the decision-making process at the national level leading to the definition and identification of KSA. This is done by analyzing

the relevant legislative procedures in place, the formal mechanisms applied and the main actors involved. Secondly, the study aims at assessing the influence exercised by external constraints – such as those introduced by the European legislation ([Art. 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union](#)) or resulting from the participation in multilateral agreements such as the [Framework Agreement](#)/Letter of Intent (Art. 8). Third, it attempts to evaluate the role of non-political actors, including the Armed Forces and the defence industry, in the definition and identification processes. Finally, the focus shifts on possible policies implemented by each State to support or protect its KSA, such as specific initiatives related to research policy, procurement, exports, as well as peculiar norms and measures – formal and informal – to control foreign investments in the sectors concerned.

The first relevant aspect emerging from the study is the fluidity of the KSA concept, which is defined vaguely both at the national and international level. Indeed, it is characterized by a strong industrial connotation, which is probably a result of the Framework Agreement/Letter of Intent signed on 27 July 2000 between the six major European countries in the defence field (France, Germany, Italy, Spain, Sweden and the United Kingdom). The Agreement defines KSA as “certain limited areas of technological capability considered necessary by the Participants for the essential interests of their security”. A similar concept is expressed in the United States’ context, although the term KSA is replaced by that of productive capacities, intended as “productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, materials, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States”.

While NATO tends to focus its attention on the merely operational aspects, using the term “critical capabilities” referring to the military capacities (platforms and equipment) in the European context, the concept of industrial capacity is recalled explicitly by the European Defence Agency. In fact, the Agency identifies among its priorities the maintaining and the enhancement of the industrial and technological base at the European level. As outlined by the “Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base”, the identification of European “key industrial capacities” by EDA is crucial to reach such an objective.

Even at the [national level](#), the issue of KSA is dealt with in a rather heterogeneous way. The study shows that Italy is certainly the country with the highest level of codification when it comes to the definition and identification of KSA. Indeed, the procedures to

supervise investments in national security and defence sectors – established by the Legislative Decree n. 21 of 15 March 2012, converted to Law n. 56 on 11 May 2012 – are based on the identification of “activities which are strategically relevant for the national system of security and defence, included key strategic activities”, and on the exercise of special powers directed to their protection. The main factors considered for the definition and identification of KSA are as follows: the integrity of the security and defence system; the security of information related to defence; the State’s international interests; the protection of national territory, critical/ strategic infrastructures and borders; and the maintenance of technological heritage, security and procurement continuity.

To this end, the list of such activities was predisposed by the Ministry of Defence and presented to the Council of Ministers on 10 August 2012. The document makes a clear distinction between two types of strategic activities, namely “systems and materials” and “technologies and materials”. It also identifies six types of systems/sensors within which 18 further typologies of KSA are spelled out. The Italian law, however, goes beyond the mere definition and identification of KSA. It foresees specific instruments – the so-called “special powers” – for their protection. Thanks to those means, the Italian government will be able to set down certain conditions or to veto the acquisition of shares of companies considered essential for the protection of its national interests.

In [France](#), government representatives prefer to refer to “*intérêts essentiels de sécurité*” – meaning the interests which are essential for the country’s security – rather than to KSA. For this reason, a list of such activities has never been elaborated. The decision to consider an activity as “strategic” – and consequently to protect it with any legal means – is taken on a case-by-case basis, through a juridical-strategic assessment of each specific situation. Indeed, the drafting of an exhaustive list comprising all national strategic activities is perceived as being imprudent, since it might exclude certain strategic-related activities and could possibly be detrimental in case of significant strategic or technological evolutions. Therefore, the concept of KSA is considered a legally useful instrument, although potentially hazardous from the perspective of the defence of national interests. Despite this approach, the analysis of the main strategic documents allows to identify –to a certain extent –the capacities that might be considered as KSA. Also, those documents help understanding the role of the Ministry of Defence in monitoring the availability of KSA

and in guaranteeing their control at the national level, in order to better cope with possible risks in terms of security of supply.

Similarly, in [Germany](#), due to the lack of official policy and specific legislation on the matter, it has not been possible to identify a specific methodology used for defining and identifying KSA. The German approach is highly influenced by the constitutional dispositions prohibiting public intervention in the defence sector, although certain limited exceptions are permitted. For this reason, there is no official policy to support its national industrial activities in the defence sector, even though Germany has developed a number of indirect instruments to sustain its own companies and enhance its national security in terms of procurement. The decision-making process in this field is in the hands of governmental authority which therefore maintains full control. Such control is mainly exercised through the “Foreign Payment Act”, which explicitly introduced the option to review and block foreign companies who intend to partially or completely takeover (more than 25%) German companies that are considered relevant to the Defence Technology Industrial Base (DTIB). Therefore, the Act obliges the German government to define – through a case-by-case assessment – what may be considered as strategic activity. Besides, in 2007 the Ministry of Defence undersigned a joint declaration with the Federation of German Industries (BDI), which – although not legally binding – includes a list of “National Key Defence Technology Capabilities” considered strategic and outlines certain criteria for their identification.

The [British approach](#) leaves even less room for public intervention in the definition and identification process related to KSA. Being the only country among the major European industrial powers in the field of security and defence to adopt open market and free competition solutions, the United Kingdom generally provides little commercial protection to its defence industry. Indeed, mainly due to economic factors – rather than strategic choices – the United Kingdom has decided to elaborate guidelines based on concepts such as value-for-money and off-the-shelf acquisitions, as well as on the need to increase national defence industry exports. This approach is embedded in the main strategic-programmatic documents of the British governments, inevitably affecting the definition of political guidelines in the field of KSA for security and defence. The concept of KSA is marginally addressed in the United Kingdom’s “Defence Industrial Strategy” and is combined with the concept of Operational Sovereignty, for whose protection the country

must retain on shore and at the national level the ability to operate, maintain and upgrade core platforms and systems. The document offers a revision of the different sectorial platforms which form the transversal “industrial capacities” in the defence sector, as well as of the relative technologies and know-how to be kept on the British territory to guarantee the security of defence supplies.

From a legal perspective, however, all the European Union countries are required to respect the European Treaties. While Art. 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union establishes a derogation regime to the provisions of the Treaties, Member States can take such measures only if considered “necessary for the protection of the essential interests” of their security. As repeatedly underlined by the EU jurisprudence, the derogation from such rules can be obtained only after a case by case evaluation of the specific motivations alleged to invoke the application of the derogation regime itself. Therefore, the identification of a list of KSA cannot automatically determine the application of a particular regime, possibly in contrast with the European legislation. The decision to derogate has to be taken on a case by case basis and supported by appropriate motivation.

A common European approach or, at least, a shared initiative of the main European countries (those who actually possess, and are motivated to maintain, certain KSA) has become necessary for both juridical reasons – a solution agreed by the European Union institutions, and in particular by the European Commission, would sensibly reduce the risk of legal disputes – and for strategic and military motivations. For these reasons, in the new global scenario, the main European countries should soon establish a shared approach taking into account both the national dimension and the European Union common interests.

In addition to the definition of a common list of European KSA, another issue to be addressed concerns the European institutions to be involved in the process. The European Defence Agency is certainly the body with greater competence in this domain, even though closer cooperation with the European Commission – in order to ensure the compatibility with the European regulation – should also be encouraged.

Parte I

LE ATTIVITÀ STRATEGICHE CHIAVE:

UN'ANALISI COMPARATIVA

1

La definizione di attività strategiche chiave nei settori di sicurezza e difesa: il contesto internazionale

di Nicolò Sartori

Il concetto di attività strategiche chiave, ovvero di “*Key Strategic Activities*” (KSA), nel campo della sicurezza e della difesa ha una forte connotazione industriale, che può essere fatta risalire al “[Framework Agreement](#) *between the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry*” (Accordo Quadro sulle misure per facilitare la ristrutturazione e l’attività dell’industria europea della difesa), firmato a Farnborough il 27 luglio 2000.

Nella sua Parte II sulla “*Security of Supply*”, sono, infatti, previste due eccezioni al riconoscimento della necessità di razionalizzare l’industria europea della difesa:

1. All’art. 7, prevedendo che, nel caso di costituzione di una *Transnational Defence Company*, sia possibile limitarne l’estensione

Nevertheless, the Parties may exceptionally wish to retain certain defined key strategic activities, assets and installations on national territory for reasons of national security.

[Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry,](#)
[disponibile online](#)¹

¹ <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-Acuerdo-marco-ingles.pdf>

2. All'art. 8, prevedendo un generale, ma eccezionale diritto dei Governi ad intervenire direttamente sulla produzione militare “only for reasons of national security”:

The Parties recognise that, with regard to certain critical Defence Articles and Defence Services, there may be a requirement, in certain exceptional circumstances, to reconstitute a national key strategic activity.

[Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry,](#)
[disponibile online](#)²

Un'ulteriore chiarificazione sul concetto di KSA è fornito con l'“**[Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement](#)**” sottoscritto dai Direttori Nazionali degli Armamenti il 18 dicembre 2003. Al punto 2.1(a) viene data questa definizione di “Key Strategic Activities”:

means certain limited areas of technological capability considered necessary by the Participants for the essential interests of their security.

[Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement](#)

La Sezione 7 è interamente dedicata alle “Key Strategic Activities”. Al punto 7.1 si precisa

The Participants on whose territory the companies forming the TDC are located, however, reserve the right to intercede in this process without frustrating the aims of industrial restructuring. This intervention may be either through retention of, or acquiring the means to reconstitute, identified Key Strategic

² **<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-Acuerdo-marco-ingles.pdf>**

Activities, in order to protect the essential interests of their security in accordance with national laws and regulations.

Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement

I punti 7.2 – 7.4 sono dedicati alla “*Identification of Key Strategic Activities*”. Si precisa, fra il resto, che:

The Participants recognise that it is not possible to quantify the relative importance of specific Key Strategic Activities because of the highly variable circumstances of each case. The nature of that capability and whether it is located within the research establishments or industry will depend on the technologies in question. Nevertheless, the Participants wish to develop a common understanding of the criteria so that they conduct the exercises (referred to at paragraph 7.2) with broadly similar parameters. The general criteria must be defence-based. More specifically, they must address the need for the Participants to retain (or restore) a Key Strategic Activity in order to:

- (a) Maintain identified indigenous technologies considered essential for national security;*
- (b) Meet essential operational requirements and unique national commitments.*

Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement

In realtà, però, questo esercizio comune non sarà mai avviato. Ciò nonostante, per la prima volta in Europa si affronta questo tema e ci si accorda su una definizione comune, seppure generica, delle KSA.

Nei successivi punti 7-5 – 7.11 si determinano le procedure per l'eventuale intervento governativo a tutela delle KSA, ma, anche in questo caso, non risulta che vi sia mai stata una concreta applicazione.

Le KSA possono, quindi, essere definite come quelle “attività funzionali al mantenimento o ripristino di specifiche tecnologie nazionali considerate vitali e/o essenziali per la sicurezza nazionale e che pertanto risultano essere necessarie ad esigenze operative essenziali e a specifici impegni nazionali”.³

Partendo da questa definizione appare chiaro come, per poter procedere ad un'esaustiva identificazione di quelle che vengono ritenute KSA, non sia sufficiente limitarsi agli aspetti puramente industriali, ma sia necessario allo stesso tempo chiarire cosa si intende per “esigenze operative essenziali e specifici impegni nazionali”.

In questo contesto, pertanto, anche le dimensioni politico-strategica ed operativa giocano un ruolo fondamentale nei processi di identificazione delle KSA. È infatti la definizione degli interessi di sicurezza nazionale in ambito politico-strategico che determina l'identificazione delle priorità operative (funzioni) per il paese e per le sue forze armate. La tutela/il raggiungimento di tali priorità avviene attraverso la disponibilità, e l'eventuale utilizzo, di una serie di capacità militari (piattaforme, equipaggiamenti, etc.) sviluppate e generate dall'industria nazionale grazie al controllo di una serie di tecnologie chiave e al mantenimento di processi industriali che vanno dalla ricerca e sviluppo all'acquisizione, la produzione, il dispiegamento e la manutenzione delle capacità stesse.

Il concetto di KSA può, quindi, essere espresso anche come l'insieme di quei processi industriali necessari a mantenere il controllo su una serie di tecnologie ritenute assolutamente indispensabili a generare capacità militari ritenute strategiche, e quindi essenziali, per assicurare lo svolgimento delle funzioni operative chiave per la tutela degli interessi di sicurezza nazionale. Questi processi industriali comprendono la formazione di personale qualificato, il controllo di informazioni teoriche (critiche), la padronanza delle competenze pratiche ed il mantenimento della strutture produttive e delle infrastrutture.

L'attenzione posta dall'Accordo Quadro sulla tutela di processi industriali considerati essenziali per la tutela degli interessi di sicurezza e difesa nazionale, è ampiamente

³ Segretariato Generale degli Armamenti/Direzione Nazione degli Armamenti, *Direttiva interna sugli offset*, 2 luglio 2012.

condivisa negli Stati Uniti che, anche in questo campo, rappresentano il modello di riferimento. Essa rappresenta uno dei capisaldi della politica del Dipartimento della Difesa americano, gestita nello specifico dal Sottosegretario per l'Acquisizione, la Tecnologia e la Logistica. Nel contesto americano, tuttavia, non si parla esplicitamente di KSA, ma piuttosto di capacità produttive ovvero di

*productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, materials, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States.*⁴

[The Defense Production Act of 1950, disponibile online](#)⁵

Per tutelare queste capacità produttive nel settore della sicurezza e della difesa, il Governo federale degli Stati Uniti

continuously assess the capability of the domestic industrial base to satisfy production requirements under both peacetime and emergency conditions, specifically evaluating the availability of adequate production sources, including subcontractors and suppliers, materials, skilled labor, and professional and technical personnel.

[The Defense Production Act of 1950, disponibile online](#)⁶

Il Dipartimento della Difesa, tuttavia, è affiancato dal Dipartimento del Commercio nella sua attività di tutela della base industriale nei settori della difesa e della sicurezza. Attraverso l'azione del *Bureau of Industry and Security* (BIS), il Dipartimento del

⁴ The Defense Production Act of 1950, as amended [50 U.S.C. App. § 2061 et seq.]. Il documento definisce nello specifico “domestic sources” come “a business concern – (A) that performs in the United States or Canada substantially all of the research and development, engineering, manufacturing, and production activities required of such business concern under a contract with the United States relating to a critical component or a critical technology item; and (B) that procures from business concerns described in subparagraph (A) substantially all of any components and assemblies required under a contract with the United States relating to a critical component or critical technology item”.

⁵ <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10480.html>

⁶ <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10480.html>

Commercio è infatti incaricato di sviluppare, promuovere e rafforzare politiche e programmi che garantiscano la superiorità tecnologica all'industria della difesa e della sicurezza degli Stati Uniti. In particolare, grazie al *Defense Priorities and Allocations System* (DPAS), l'*Office of Strategic Industries and Economic Security* (SIES) del BIS gestisce una serie di meccanismi operativi necessari ad assicurare l'immediata disponibilità delle risorse industriali per far fronte ad esigenze di difesa o emergenza nazionale.⁷ In questo contesto, il Segretario al Commercio delega ai Dipartimenti della Difesa, dell'*Homeland Security* e dell'Energia la definizione delle priorità in termini di contratti e ordini per i rispettivi settori di competenza.

Un ulteriore contributo all'identificazione delle attività industriali chiave viene fornito dal *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), presieduto dal Segretario al Tesoro e sotto la guida politica del Presidente degli Stati Uniti.⁸ Sulla base della regolamentazione elaborata dal Dipartimento del Tesoro, negli anni il CFIUS ha concentrato la propria attività di revisione degli investimenti stranieri su quelle transazioni relative a "*products or key technologies essential to the U.S. defense industrial base*". Nel valutare l'impatto di possibili acquisizioni e fusioni da parte di capitali stranieri sulle priorità di sicurezza nazionale, il CFIUS contribuisce di fatto ad una continua valutazione della rilevanza strategica delle attività industriali nel settore della difesa.⁹

Nell'*Executive Order* emanato il 16 Marzo 2012 dal Presidente degli Stati Uniti sulla *National Defence Preparedness* si ribadisce come gli Stati Uniti debbano possedere una base tecnologica e industriale della difesa in grado di soddisfare le esigenze di difesa nazionale e contribuire alla superiorità tecnologica dei propri articoli e servizi per la difesa sia in tempo di pace che in tempi di emergenza nazionale. La base tecnologica e industriale della difesa nazionale viene individuata come il fondamento della *National Defence Preparedness* e le autorità competenti vengono chiamate a rafforzare tale base e ad assicurare che sia in grado di rispondere ai bisogni nazionali in termini di difesa. Nello specifico, i dipartimenti e le agenzie responsabili per i piani e i programmi relativi alla difesa nazionale sono chiamati a valutare periodicamente la capacità della base tecnologica e industriale nazionale per soddisfare le esigenze sia in tempo di pace che in

⁷ Presidente degli Stati Uniti d'America, [Executive Order 12919](#), 3 giugno 1994.

⁸ Presidente degli Stati Uniti d'America, Executive Order 11858, 7 maggio 1975.

⁹ Dal 2007, con l'adozione del *Public Law 110-49, the Foreign Investment and National Security Act of 2007*, il Congresso ha ampliato il concetto di sicurezza nazionale, includendovi aspetti priorità di *Homeland Security* e di protezione delle Infrastrutture Critiche.

situazioni di emergenza nazionale, valutando in modo specifico la disponibilità delle “*most critical resource and production sources*”, ivi inclusi “*subcontractors, suppliers, materials, skilled labor, and professional and technical personnel*”. Sono quindi chiamati ad intraprendere azioni adeguate ad assicurare che

critical components, critical technology items, essential materials, and industrial resources are available from reliable sources when needed to meet defense requirements during peacetime, graduated mobilization, and national emergency.

[Executive Order, 16 marzo 2012, disponibile online](#)¹⁰

Il concetto di *industrial capacity* viene ripreso anche in ambito europeo, in seno all'Agenzia per la Difesa Europea (*European Defence Agency*, EDA). Infatti, tra le priorità identificate dall'Agenzia, vi è il mantenimento e rafforzamento della base tecnologica ed industriale della difesa a livello europeo. Come fissato dalla “**[Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base](#)**”,¹¹ l'identificazione delle *key industrial capacities* europee da parte dell'Agenzia è uno dei processi necessari per raggiungere tale obiettivo. Fanno parte di questi processi la prioritizzazione dei *capability needs* e l'identificazione di *key defence technologies* che i paesi europei devono preservare o sviluppare: il mantenimento o la creazione di *key industrial capacities* è la *conditio sine qua non* per assicurare in modo indipendente a livello europeo i due passaggi precedenti. Anche in questo caso, pertanto, il processo di identificazione di processi/attività/capacità industriali passa necessariamente per la definizione delle priorità in termini di *military capabilities needs (platforms, equipment)*, e delle tecnologie necessarie per soddisfare questi bisogni. A tal fine, l'EDA ha lanciato il *Capability Development Plan* (CDP),¹² un'iniziativa atta a identificare “*the future capability needs, taking into account the impact of future security challenges, technological development and other trends*”. Allo stesso tempo, l'Agenzia ha iniziato a lavorare verso l'identificazione delle *key enabling technologies* assolutamente necessarie per garantire la *European Technology non-Dependence* e soprattutto la possibilità di sviluppare in modo autonomo quelle *capabilities* identificate all'interno del

¹⁰ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/16/executive-order-national-defense-resources-preparedness>

¹¹ http://www.eda.europa.eu/docs/documents/eda_strategy_for_the_european_defence_technological_and_industrial_base.pdf

¹² http://www.eda.europa.eu/docs/documents/CDP_brochure.pdf

CDP e necessarie a svolgere i compiti di difesa dell'Unione Europea fissati dalla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Nel Novembre 2008, l'EDA ha lanciato anche la strategia [European Defence Research & Technology](#) (EDRT)¹³ per migliorare l'efficienza delle attività di *Research and Technology* (R&T) in supporto alle capacità militari. La EDRT si propone di definire in quali tecnologie chiave investire e come farlo tramite l'individuazione di *roadmaps* e *action plans*.

Al contrario, in ambito NATO si tende a focalizzare l'attenzione sugli aspetti prettamente operativi, identificando con il termine *critical capabilities* quelle capacità militari – piattaforme ed equipaggiamenti – necessarie a svolgere le funzioni operative dell'Alleanza. Questo approccio, come recentemente sottolineato nella *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*,¹⁴ è alla base della stessa iniziativa NATO sulla *Smart Defense*, caratterizzata essenzialmente da un approccio di *capability building* ma anche da una scarsa attenzione ai processi industriali necessari per mantenere in vita/espandere le *capabilities* stesse (*Capability* = in termine di asset; *Capacity* = in termine di processi).

¹³ <http://www.eda.europa.eu/aboutus/Whatwedo/eda-strategies/ResearchandTechnology>

¹⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease

2

Le attività strategiche chiave in Italia

di Michele Nones

Il dibattito sulle “attività strategiche” in Italia è iniziato con la firma dell’[Accordo Quadro](#) tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”, firmato dai Ministri della Difesa a Farnborough il 27 luglio 2000.

Come indicato nel primo capitolo, è stato infatti previsto che i Governi possano derogare dal generale principio della liberalizzazione del processo di razionalizzazione/riorganizzazione dell'industria europea, mantenendo, nel caso di fusioni o acquisizioni di imprese, o ricostituendo quelle che sono considerate attività strategiche chiave, sempre a condizione che si possano invocare “ragioni di sicurezza nazionale”.

Poiché, però, l'Italia ratifica l'Accordo Quadro solo nel 2003, è da allora che si comincia ad affrontare questo tema all'interno delle Forze Armate. A quel punto, il 18 dicembre 2003, può essere sottoscritto dai Direttori Nazionali degli Armamenti l’“Intesa applicativa sulla sicurezza degli approvvigionamenti”, discendente dall'Accordo Quadro.

Negli anni seguenti il tema viene ripetutamente affrontato sia in ambito Difesa sia in ambito industriale. Mentre viene da tutti riconosciuta l'esigenza di identificare le attività strategiche chiave, non si arriverà a nessuna posizione condivisa, né tanto meno ad una loro formale individuazione in un documento ufficiale.

Una certa confusione ha regnato e regna anche sulla definizione di attività strategiche chiave, dove il termine “attività” è spesso confuso con “capacità” o “tecnologie”. A sua volta il termine “capacità” viene riferito a quelle “militari” o “operative” o a quelle “tecnologiche” e/o “industriali”. Nell'impostazione di questo studio il termine attività strategiche chiave è, invece, quello precisato nel primo capitolo.

Un primo tentativo in questa direzione è stata la messa a punto nel luglio 2011 del “Documento di indirizzo strategico sulla politica degli armamenti con particolare riferimento alla sua dimensione internazionale” da parte del Ministero della Difesa, degli Affari Esteri e dello Sviluppo Economico. Ancorché impostato nell’ottica del coordinamento del supporto all’industria italiana sul mercato internazionale, il documento contiene alcuni spunti di riflessione sulla necessità di definire le attività strategiche che dovrebbero avere la priorità da parte di Governo e Amministrazioni. Al testo sono allegati quattro documenti di un certo interesse:

1. Attuali eccellenze dell’industria italiana degli armamenti;
2. Tecnologie Strategiche;
3. Lista delle tecnologie strategiche;
4. Filiere tecnologiche (elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico).

Questo esercizio è risultato utile anche per porre le fondamenta dell’individuazione delle attività strategiche e delle attività strategiche chiave nell’ambito della nuova normativa adottata all’inizio del 2012, anche se in un’ottica di maggiore selezione.

2.1 L’identificazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale

Con l’emanazione del Decreto-Legge n. 21 del 15 marzo 2012 convertito dalla [Legge n. 56 dell’11 maggio 2012](#), l’Italia si è dotata di un sistema per il controllo degli investimenti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (art. 1). Tale sistema è basato sull’identificazione delle “attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave” e sull’esercizio di poteri speciali volti a tutelare gli interessi nazionali in materia.

La normativa italiana coinvolge diversi soggetti istituzionali. Spetta, infatti, ai Ministri della Difesa (per la parte difesa) e dell’Interno (per la parte sicurezza), di concerto con altri dicasteri rilevanti (Ministri degli Affari Esteri, dello Sviluppo Economico e dell’Economia e delle Finanze) proporre l’adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio, volti ad individuare le attività strategiche e le attività strategiche chiave (art. 1, comma 1). Tali

decreti attuativi dovranno essere aggiornati dai soggetti in questione almeno ogni tre anni (art. 1, comma 7).

Non viene data una definizione delle due fattispecie, ma vengono fatti una serie di riferimenti a: “la rilevanza strategica dei beni o delle imprese”, “l’integrità del sistema di difesa e sicurezza nazionale, la sicurezza delle informazioni relative alla difesa militari, gli interessi internazionali dello Stato, la protezione del territorio nazionale, delle infrastrutture critiche e strategiche e delle frontiere” (art. 1, comma 2) e, più avanti, il “mantenimento del patrimonio tecnologico, anche con riferimento alle attività strategiche chiave, alla sicurezza e alla continuità degli approvvigionamenti” (art. 1, comma 3). Tali riferimenti valgono sia per l’individuazione delle attività di rilevanza strategica sia per stabilire se e come il Governo deve intervenire.

Il Ministro della Difesa ha provveduto a predisporre e presentare, il 10 agosto 2012, al Consiglio dei Ministri uno schema di regolamento volto ad individuare le attività strategiche e le attività strategiche chiave nel settore della difesa e della sicurezza nazionale. Dopo il parere del Consiglio di Stato dell’11 ottobre 2012, il testo è stato ripresentato al Consiglio dei Ministri il 22 novembre 2012 e comunicato alle Commissioni parlamentari competenti.

Quest’ultimo passaggio, previsto dalla legge, può destare qualche perplessità perché rischia di essere solo un adempimento formale. Non solo si tratta di una mera “comunicazione”, ma non è fissato alcun termine per la successiva operatività di questo regolamento. Teoricamente la sua pubblicazione potrebbe avvenire il giorno seguente, rispettando formalmente questo obbligo, ma rendendolo completamente inutile. Poiché non si vede quale potrebbe essere il contributo del Parlamento all’individuazione delle attività strategiche, il suo compito resta quello di controllo dell’azione del Governo e per farlo non serve il previsto adempimento. Se, invece, si voleva prevedere una qualche possibile reazione parlamentare in termini di prese di posizione o richieste di chiarimento, bisognava indicare una minima sfasatura temporale.

Ancorché la legge prevedesse due distinti decreti, uno per il settore della difesa su proposta del Ministro della Difesa e uno per il settore della sicurezza nazionale su proposta del Ministro dell’Interno (art. 1, comma 1), il regolamento proposto copre ambedue i settori come evidenziato dal suo titolo e dal titolo dell’art. 1: “Individuazione delle attività di rilevanza strategica e delle attività strategiche chiave nei settori della difesa

e della sicurezza nazionale”. Si è in questo modo sanata un’incongruenza che era sfuggita a Governo e Parlamento: una distinzione delle attività era, di fatto, impossibile perché quelle inerenti la sicurezza sono già comprese in quelle inerenti la difesa e si sarebbe rischiato di sottoporre le operazioni ad un duplice controllo o di generare confusione negli operatori sull’Amministrazione di riferimento. Anche sul piano concettuale questa distinzione ha rappresentato un passo indietro rispetto alle più recenti normative europee che hanno, invece, sancito la contiguità di difesa e sicurezza, come nel caso della Direttiva 2009/81 sulle procedure di acquisto di prodotti per la difesa e la sicurezza, recepita dal Decreto Legislativo 208/2011. La stessa contiguità è evidenziata dalla presenza su ambedue i mercati di molte imprese che vi utilizzano le stesse tecnologie di prodotto e di processo.

Nel regolamento vengono elencate due tipologie di attività strategiche:

1. Lo studio, ricerca, progettazione, sviluppo, produzione, integrazione, sostegno al ciclo di vita di “sistemi e materiali” (art. 1, comma 1);
2. Lo studio, ricerca, progettazione, sviluppo, produzione, integrazione, sostegno al ciclo di vita di “tecnologie” e “materiali” (art. 1, comma 2).

L’utilizzo del termine “materiali” per indicare sia i prodotti finali/equipaggiamenti sia i prodotti semilavorati e le tecnologie di processo può generare qualche confusione, ma è corretta dalla successiva elencazione.

Nel primo comma sono elencati sei sistemi/sensori. Ciascuno di essi prevede al suo interno l’indicazione delle relative “attività strategiche chiave” per un totale di 18 tipologie. A fattor comune viene continuamente fatto riferimento al contenuto tecnologico “avanzato”, alle “elevate prestazioni”, alla “elevata affidabilità e precisione” e all’ “alto livello di automazione”. Viene così chiarito che un’attività strategica, e ancor più un’attività strategica chiave, presuppone che si stia operando nelle fasce più elevate della tecnologia e non semplicemente nella realizzazione di un determinato prodotto che, quindi, come tale potrebbe anche non essere incluso. Forse se questa caratterizzazione fosse stata inserita in premessa a fattor comune di tutte le tipologie, il concetto sarebbe risultato ancora più chiaro, ma, in ogni caso, l’elenco nel suo insieme evidenzia l’importanza del contenuto tecnologico.

Un dubbio può suscitare l'inserimento alla lettera d), fra le attività strategiche chiave, al punto 4), delle “navi da guerra” insieme a “integrazione di sistemi d'arma, sensori operanti nelle varie bande elettrotiche o elettromagnetiche, nonché sistemi di sicurezza attivi e passivi, sistemi di piattaforma e sistemi propulsivi”. La lettera d), infatti, riguarda i “sistemi d'arma avanzati, integrati nelle reti C4I”¹⁵ e le altre tre attività strategiche chiave sono: sistemi missilistici, munizionamento guidato e sistemi subacquei. La presenza delle “navi da guerra” in questa parte sembra, quindi, fortemente disomogenea. A maggior ragione perché indicata fra le attività strategiche chiave. Oltre tutto non viene fornita alcuna ulteriore qualificazione per ciò che riguarda qualsiasi unità militare: per assurdo vi potrebbero rientrare anche le unità minori. Va, inoltre, considerato che non vengono invece considerate attività strategiche quelle inerenti i velivoli da combattimento o trasporto e i mezzi terrestri da combattimento o trasporto.

Nel secondo comma vengono elencate due aree, tutte considerate attività strategiche chiave: quella relativa ad alcune tecnologie di prodotto e di processo e quella di alcuni materiali semilavorati.

2.2 La tutela delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale

Una delle maggiori novità della nuova normativa, anche rispetto alle analoghe legislazioni dei paesi europei che ne sono dotati, è la non limitazione dei controlli sugli investimenti a quelli esteri, ma a tutti. Sul piano giuridico questa impostazione ha consentito di evitare discriminazioni nei confronti degli investitori europei rispetto a quelli nazionali. Conseguentemente si ritiene che il sistema italiano sia perfettamente compatibile col Trattato europeo. La scelta di focalizzare l'attenzione sull'investimento e non sulla sua nazionalità ha due conseguenze importanti:

1. Anche gli investitori extra-europei sono posti formalmente sullo stesso piano degli altri;
2. Aumenta significativamente l'attività di controllo da svolgere (anche se, come si vedrà, sono esclusi gli investimenti infragruppo).

¹⁵ Control, Communications, Computers, and Intelligence.

Una seconda novità è l'indicazione di una scala di priorità per un eventuale intervento governativo, dove al primo posto vi è l'approvazione condizionata e, all'ultimo, il rifiuto. L'opposizione all'acquisto è, quindi, residuale ed indicata come *extrema ratio* se gli interventi esclusivamente limitativi della libertà di impresa risultassero inadeguati. In ogni caso l'intervento governativo resta "opzionale" e non obbligatorio. Nel caso di operazioni che riguardino imprese che svolgano "attività strategiche per il sistema di difesa e sicurezza nazionale", l'Esecutivo potrà:

1. Imporre specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni al fine di tutelare la sicurezza degli approvvigionamenti, la sicurezza delle informazioni, i trasferimenti tecnologici, il controllo delle esportazioni;
2. Porre il veto all'adozione di delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa, relative ad operazioni straordinarie o di particolare rilevanza (fusione o scissione della società, trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, trasferimento all'estero della sede sociale, mutamento dell'oggetto sociale, scioglimento della società, modifiche di clausole statutarie di particolare rilevanza in materia di proprietà, cessione di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego);
3. Opporsi all'acquisto di partecipazioni da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, da enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente arrivi a detenere un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale.

Va, però, sottolineato che lo svolgimento di un'attività strategica o di un'attività strategica chiave non comporta automaticamente un intervento del Governo: è, infatti, possibile solo "in caso di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale" (art. 1, comma 1). Tale requisito è ribadito in seguito come premessa per ogni eventuale intervento: "Al fine di valutare la minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale" (art. 1, commi 2 e 3). La normativa italiana riprende sostanzialmente il principio alla base dell'art. 346 del TFUE che consente agli Stati membri di derogare dal Trattato nel caso in cui si ritengano coinvolti "gli interessi essenziali della propria sicurezza". Ma, come la giurisprudenza europea ha

ripetutamente sottolineato, questo può avvenire solo con una valutazione caso per caso che individui delle specifiche motivazioni per l'invocazione di tale deroga.

La legge prevede che la responsabilità di proporre le misure da adottare faccia capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze nel caso di "società partecipate, direttamente o indirettamente" (art. 1, comma 6). Considerando l'industria italiana della difesa, emerge che di fatto questa attribuzione riguardi la quasi totalità delle imprese, con l'eccezione dell'Iveco del gruppo Fiat Industrial (più alcune Piccole e Medie Imprese, PMI), del gruppo Beretta e delle consociate italiane di gruppi industriali esteri. Si è, quindi, privilegiato l'elemento "proprietà" rispetto a quello "settoriale", in una logica che in qualche modo riporta a quella delle "partecipazioni statali" più che a quella della politica industriale o specificatamente della politica industriale della difesa. Nel primo caso la competenza avrebbe dovuto essere attribuita al Ministero dello Sviluppo Economico, nel secondo al Ministero della Difesa. Più grave è, invece, la mancata indicazione dell'Amministrazione responsabile per le società completamente private, soprattutto nella prospettiva di una futura riduzione della presenza statale. In tutti i casi è evidente che solo un forte impegno della Difesa potrà consentire di disporre tempestivamente di tutte le informazioni necessarie e anche di una base importante per le valutazioni di merito da parte del Governo.

Nella fase transitoria la responsabilità per le imprese completamente private è attribuita al Ministero della Difesa o dell'Interno. In questa direzione alcune ulteriori indicazioni procedurali sono state inserite nel regolamento relativo all'art. 1, comma 1, precisando che l'organo competente del Ministero della Difesa è il Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti.

La soluzione definitiva dovrà venire dall'emanazione del regolamento di attuazione (art. 1, comma 8) su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, della Difesa e dello Sviluppo Economico, "previo parere delle Commissioni parlamentari competenti". Questa soluzione è evidentemente il risultato di un compromesso fra i diversi Ministri e Amministrazioni interessate: non si vede, infatti, perché, avendo la legge ripetutamente indicato la Presidenza e il Presidente del Consiglio dei Ministri come soggetto preposto al coordinamento di ogni decisione governativa e interlocutore degli investitori, la responsabilità di questo regolamento sia stata assegnata al Ministro dell'Economia e delle Finanze. La sua Amministrazione, per

inciso, è quella che nella fase di transizione svolge il ruolo più importante, spettando ad essa “le competenze inerenti alle proposte per l’esercizio dei poteri speciali”, e, quindi, meno interessata ad una diversa impostazione.

Anche il richiesto parere delle Commissioni parlamentari competenti può suscitare qualche perplessità. Trattandosi di un regolamento di attuazione di una legge molto articolata che definisce ruoli, poteri e competenze, si dovrebbe trattare di un testo prevalentemente procedurale su cui non è chiaro quale contributo potrebbe venire dal Parlamento. Anche in questo caso il problema è caso mai quello di controllare e valutare l’operato del Governo, ma questa è evidentemente un’attività successiva. Il preventivo coinvolgimento parlamentare su queste scelte procedurali e organizzative dovrebbe, da questo punto di vista, essere evitato nello stesso interesse del Parlamento, proprio per non limitare la sua libertà di valutazione nei confronti di Governo e Amministrazioni interessate.

La normativa italiana ha cercato di mitigare gli effetti del controllo degli investimenti sul processo di ristrutturazione e razionalizzazione dei gruppi industriali volto a garantire loro una maggiore efficienza e competitività. La legge ha, quindi, escluso dal campo di applicazione le operazioni infragruppo (art. 1, comma 1-bis) demandandone la definizione ai decreti di cui all’art. 1. Il relativo regolamento (art. 2, comma 1) precisa che queste esclusioni per le “tipologie di atti e operazioni posti in essere all’interno di un medesimo gruppo” comportano comunque gli obblighi di “notifica e comunicazione” e che (art. 2, comma 2) “non si applicano in presenza di elementi informativi circa la minaccia di un grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale”. In questo modo si è cercato di conciliare l’esigenza primaria di non interferire con la vita operativa dei gruppi industriali con quella di tutelare comunque gli interessi nazionali, raccogliendo le informazioni necessarie e riservandosi lo Stato, in casi di estrema necessità, la possibilità di intervenire.

In realtà questa esclusione presenta un margine di incertezza nella definizione di “gruppo”. Se si considera la frequente e ramificata articolazione dell’industria della difesa a livello sia italiano sia europeo, c’è il rischio che molte operazioni possano comportare un più difficile intervento governativo. In ogni caso l’obbligo di informazione potrà consentire una valutazione caso per caso sull’opportunità/necessità di tale intervento e sulle sue basi giuridiche.

Nella stessa logica di compromesso fra esigenze di mercato e di tutela dell'interesse nazionale si sono quantificati i tempi delle procedure (art. 1, comma 5):

1. L'acquisto di una partecipazione in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica deve avvenire entro dieci giorni;
2. L'imposizione di specifiche condizioni o di opporsi all'acquisto deve essere esercitato entro quindici giorni dalla notifica;
3. Se sono richieste ulteriori informazioni all'acquirente, queste devono essere prodotte entro dieci giorni e nel frattempo il termine per l'eventuale decisione governativa è sospeso per una sola volta; eventuali successive richieste di informazioni non sospendono i termini.

Non è chiaro se i giorni indicati vadano considerati come solari o lavorativi, ma in ogni caso si tratta di periodi molto brevi. Ci si può domandare se saranno sufficienti per un esame approfondito delle implicazioni del cambio di proprietà di imprese che svolgono attività strategiche. Molto dipenderà dalle capacità di monitorare le capacità tecnologiche e industriali da parte della Difesa, l'Amministrazione più interessata e attrezzata per questo compito. Se si riuscirà ad avere e mantenere sistematicamente il quadro dell'industria italiana con tutte le informazioni necessarie (attività, contratti, finanziamenti, tecnologie, ricerche, esportazioni, importazioni, collaborazioni, dati economici, posizionamento sul mercato, competitori, etc.), un'eventuale valutazione potrebbe essere fatta entro i termini.

Questo presuppone, però, che:

1. L'attuale Registro Nazionale delle Imprese, istituito presso la Segreteria Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti, cessi di essere limitato agli "esportatori" e comprenda, invece, i "produttori" nel campo della difesa e della sicurezza;
2. Le imprese interessate siano ricollegate alle attività di rilevanza strategica e alle attività strategiche chiave (altrimenti rischia di essere dubbio, per lo meno in alcuni casi, la loro inclusione nell'area di applicazione della legge sui poteri speciali);
3. La struttura sia potenziata con l'acquisizione di capacità di valutazione delle informazioni, la qualificazione del personale e l'informatizzazione di tutte le procedure per la raccolta e la gestione dei dati; in questo quadro andrebbe anche semplificata la regolamentazione delle attività svolte;

4. le informazioni richieste alle imprese siano molto più articolate e puntualmente aggiornate, privilegiando il monitoraggio a livello tecnologico e industriale su quello amministrativo e giuridico.

Un'ultima riflessione riguarda la diffusa consuetudine europea a localizzare in paesi che presentano minori costi amministrativi e procedure semplificate la sede delle società che controllano le *joint-ventures* o le imprese transnazionali. In questi casi i cambi di proprietà potrebbero riguardare la società controllante l'impresa italiana o, addirittura, risalire al livello superiore. Trattandosi di società estere e di cambiamenti indiretti dell'assetto proprietario, la legge italiana potrebbe risultare di difficile applicazione. E, d'altra parte, non vi è al momento una specifica normativa europea a riguardo e, anzi, numerosi Stati membri non dispongono nemmeno di una normativa nazionale.

2.3 L'identificazione delle attività di rilevanza strategica in settori diversi

La normativa non si limita tuttavia a disciplinare le procedure di identificazione e protezione delle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale. Con l'art. 2 si spinge oltre, andando a regolamentare anche le attività di rilevanza strategica in altri settori di interesse nazionale quali quelli dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Queste attività corrispondono, in base alla generica definizione della legge, a "le reti e gli impianti, ivi compresi quelli necessari ad assicurare l'approvvigionamento minimo e l'operatività dei servizi pubblici essenziali, i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale" per i settori in questione (art. 2, comma 1).

La responsabilità di proposta è attribuita congiuntamente ai Ministri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con i Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri. Vi è, quindi, una responsabilità più collegiale rispetto al settore della difesa e della sicurezza dove, invece, è attribuita al Ministro della Difesa e al Ministro dell'Interno, di concerto con l'altro e con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, degli Affari Esteri, e dello Sviluppo Economico.

Un altro elemento di diversità è legato all'interpretazione del concetto di attività strategiche in questi settori e in ambito militare e di sicurezza. Mentre, come detto in precedenza, in quest'ultimo viene posto un forte accento sulla dimensione tecnologico/industriale ed in

particolare sui processi industriali essenziali per la tutela degli interessi di sicurezza e difesa nazionale, nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni il concetto è sostanzialmente riconducibile a quello di *asset* o infrastruttura critica.

In questo contesto, se il concetto di attività strategica viene fatto coincidere con quello di infrastruttura critica, i soggetti competenti (Presidente del Consiglio, su proposta dei Ministri di Economia e Finanze, Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, in concerto con i Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri) potranno beneficiare anche dei meccanismi introdotti dalla [Direttiva europea 2008/114](#) in materia di protezione delle infrastrutture critiche per determinare quelle da considerare come tali in Italia, perlomeno nei settori dell'energia e dei trasporti. Tale Direttiva definisce l'infrastruttura critica come

un elemento, un sistema o parte di questo ubicato negli Stati membri che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni.

[Direttiva europea 2008/114 \(disponibile online\)](#)¹⁶

Il Decreto Legislativo 61/2011 che ha recepito la Direttiva stabilisce una serie di criteri e procedure per l'identificazione di infrastrutture critiche nei settori dell'energia e dei trasporti. All'art. 4 vengono specificate la composizione e le funzioni del Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione (NISP) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale il Decreto Legislativo affida compiti di individuazione e designazione delle infrastrutture critiche. Collaborano a stretto contatto con il NISP i Ministeri dell'Interno, degli Affari Esteri, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il NISP è incaricato di determinare il limite del criterio di valutazione settoriale oltre il quale un'infrastruttura nazionale può essere definita critica. In seguito, lo stesso nucleo interministeriale sarà chiamato ad individuare le infrastrutture critiche europee (ICE),

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:IT:PDF>

ovvero quelle infrastrutture critiche nazionali “il cui danneggiamento o la cui distruzione potrebbe avere un significativo impatto su almeno due stati membri”.

In base a quanto stabilito dal Decreto Legislativo n. 61, il processo di individuazione e designazione delle infrastrutture critiche va riesaminato almeno ogni 5 anni, mentre il Decreto Legge n. 21 prevede che i decreti del Presidente del Consiglio per l'individuazione delle attività strategiche vengano aggiornati almeno ogni 3 anni.

2.4 Conclusioni

Nel processo di individuazione e definizione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave, non è previsto alcun coinvolgimento formale dell'industria. Tuttavia, risulta evidente il sostanziale interesse di quest'ultima, soprattutto in rapporto alla selettività di tale processo: essere considerati all'interno di questa area significa dover sottostare a maggiori obblighi, ma anche, in teoria, vedere valorizzate le attività che sono considerate di rilevanza strategica.

È importante, innanzitutto, riconoscere che industria e Forze Armate si muovono secondo traiettorie diverse, anche se non dovrebbero diventare divergenti. Troppo spesso, invece, si assiste ad una quasi inversione dei ruoli, con l'industria che vorrebbe esprimere le esigenze delle Forze Armate e queste ultime che vorrebbero decidere scelte e strategie industriali. Presupposto di un sistema efficiente è anche quello di essere equilibrato: come “sistema” deve tenere collegate insieme le sue diverse componenti, ma senza confusione dei ruoli. Il punto di equilibrio dovrebbe essere assicurato dalla comune ricerca dell'interesse nazionale, soprattutto a livello strategico. La decisione finale dovrebbe poi essere trovata a livello governativo e politico che dovrebbe assicurare il perseguimento degli interessi generali nel quadro di una prospettiva complessiva e di medio-lungo periodo.

La logica delle Forze Armate privilegia l'individuazione di aree strategiche che rispondano alla piena e soddisfacente operatività in uno scenario di medio e lungo termine; per il mondo industriale le attività strategiche corrispondono più che altro alle capacità industriali attuali e quindi alle aree di eccellenza tecnologica e produttiva esistenti e/o in via di realizzazione. L'interesse delle Forze Armate è assicurarsi capacità pienamente

rispondenti alle proprie esigenze operative attuali e future. L'interesse dell'industria è assicurare la massima ottimizzazione della propria capacità industriale. Si tratta, quindi, di due prospettive diverse.

Chiaramente il mondo dell'industria, grazie al suo patrimonio di conoscenze, tecnologie, capacità produttive e manageriali, rappresenta un interlocutore naturale nel processo di definizione di attività strategiche per verificare la fattibilità dei requisiti sul piano tecnologico e delle capacità produttive e per discutere la compatibilità di tempi e costi dei programmi di produzione. Oltretutto, al di là dell'operatività delle Forze Armate, anche altre esigenze entrano in campo come, ad esempio, la valorizzazione e la crescita delle capacità tecnologiche e delle eccellenze produttive nazionali, la salvaguardia dei livelli di occupazione, l'equilibrio della bilancia commerciale e più in generale il ruolo internazionale dell'Italia in materia di politica estera e di sicurezza. Tuttavia, le logiche di produzione industriale, nonché la tutela dell'interesse industriale nazionale, non dovrebbero prevalere sul soddisfacimento delle esigenze operative attuali e future delle Forze Armate.

Per consentire il più efficace funzionamento del sistema di individuazione di tecnologie critiche e di attività strategiche, un raccordo tra le esigenze delle Forze Armate e del mondo industriale dovrebbe essere raggiunto tramite un vero e proprio rapporto di partenariato con l'industria, superando logiche puramente aziendali e di breve periodo per proiettarsi in una dimensione più settoriale e di lungo periodo. Se l'industria riuscisse ad esprimere una visione più generale e strategica e meno corrispondente all'attuale capacità industriale, ulteriormente frammentata a livello aziendale, si realizzerebbe un funzionamento più efficace dell'intero sistema. In quest'ottica un contributo importante potrebbe venire anche dall'associazione industriale di settore, a condizione che le imprese la valorizzino nei loro rapporti con le Istituzioni.

Un cambiamento di approccio è necessario, oltre che da parte dell'industria, anche da parte del Governo e delle Amministrazioni interessate, compresa la Difesa.

Fino ad ora l'ampia partecipazione pubblica al settore industriale della difesa ha consentito allo Stato il controllo di gran parte delle capacità tecnologiche e industriali. Alle imprese storicamente controllate dall'IRI si sono, infatti, aggiunte nel dopoguerra quelle controllate dalla Finanziaria Ernesto Breda e quelle finite poi nel calderone dell'EFIM. Successivamente (anche nell'ultimo decennio) si sono aggiunte quelle abbandonate dai

privati a volte perché in condizioni disastrose, a volte per monetizzare le loro partecipazioni. Si stima che circa l'80% delle attività industriali siano oggi controllate/partecipate dallo Stato.

Anche di questo bisogna tener conto quando si esaminano i possibili cambiamenti della struttura industriale italiana perché trovare investitori privati nazionali nel campo della difesa è stato fino ad ora un esercizio quasi impossibile. Di qui, molto più probabilmente, deriverà la trasformazione di alcune imprese (le maggiori) in *public companies* (quando le condizioni del mercato finanziario lo consentiranno) o l'acquisizione di altre (quelle che non hanno una dimensione tale da poter affrontare autonomamente la competizione internazionale) da parte di gruppi esteri o la costituzione di *joint-ventures* a livello settoriale. E' questo il processo di ristrutturazione e riorganizzazione dell'industria che, attraverso la nuova normativa, bisognerà cercare di gestire.

L'obiettivo della nuova normativa italiana non è, quindi, quello di impedire acquisizioni estere, come semplicisticamente hanno sostenuto alcuni giornali, ma di renderlo possibile, limitando le potenziali conseguenze negative per gli interessi nazionali.

I rischi maggiori sono legati alla sicurezza degli approvvigionamenti e ai trasferimenti tecnologici. L'operatività delle Forze Armate dipende dal mantenimento in efficienza e dall'aggiornamento dei mezzi in servizio; la loro efficienza, inoltre, dipende anche dalla capacità di padroneggiare l'evoluzione tecnologica. Un livello minimo di sovranità operativa dipende, a sua volta, dalla possibilità di veder soddisfatte alcune esigenze. In altri termini, il mantenimento di determinate capacità tecnologiche e industriali è un fattore indispensabile per mantenere un minimo di capacità militari. A questo si aggiunge una considerazione che riguarda il livello tecnologico dell'industria nazionale: dopo aver via via perso pezzi importanti nel settore delle tecnologie di punta (informatica, comunicazioni, chimica, farmaceutica, nucleare, etc.), l'aerospazio-sicurezza-difesa resta una delle poche aree ancora presidiate. L'inevitabile processo di ristrutturazione che si sta profilando a livello europeo ed internazionale non deve, quindi, trasformarsi nell'ennesimo arretramento italiano. Per questo le capacità, così faticosamente sviluppate (oltretutto con ingenti finanziamenti pubblici), devono essere mantenute, al di là della loro proprietà.

A questo servirà la nuova normativa, consentendo di conoscere e valutare la strategia industriale dell'investitore e fissando, se necessario e caso per caso, condizioni e impegni

per approvare il suo intervento. Anche in questo campo, Governo e Amministrazione dovranno muoversi con cautela (per non “ingessare” il mercato) e con competenza (adeguando le richieste alle reali esigenze). Non esiste in Italia una tradizione in questo campo e non sarà, quindi, facile sviluppare un approccio pragmatico (basato su competenze economiche e industriali), evitando le trappole del formalismo giuridico e della burocratizzazione dei processi decisionali, di cui siamo maestri. Buoni esempi potranno venire dall’esperienza inglese e americana, ma bisognerà adattarli al nostro sistema giuridico e amministrativo. Infine, bisognerà monitorare nel tempo gli impegni sottoscritti dagli investitori, verificando che non restino sulla carta e dimostrando che all’identificazione delle attività strategiche corrisponde un reale interesse al loro mantenimento e sviluppo. Le strutture preposte dovranno, quindi, essere capaci di esercitare un controllo sistematico e prolungato nel tempo.

Vi sono, però, tre aspetti generali che sembrano essere stati sottovalutati, non cadendo nell’illusione che la regolamentazione della proprietà nel mercato della difesa rappresenti la soluzione di tutti problemi:

1. Lo Stato deve essere coerente e credibile. Se definisce un’attività “strategica” o, ancor più “strategica chiave”, deve tenerlo presente nel definire la sua politica industriale, della ricerca, delle acquisizioni e del supporto alle esportazioni. Lo Stato si è assunto una precisa e grande responsabilità nel momento in cui ha ritenuto di definire una normativa specifica per il controllo degli investimenti nell’industria della difesa e della sicurezza. Questo approccio non basta poiché lo Stato non può solo intervenire sull’assetto proprietario. Se vi è un interesse generale a tutelare il mantenimento di determinate capacità tecnologiche e industriali sul territorio nazionale, questo stesso interesse deve pesare anche nelle attività di governo coinvolte;
2. Per quanto perfetta, nessuna normativa può imporre di mantenere un’attività economica in perdita. Le imprese restano e crescono se sono efficienti e competitive. Questo significa che devono poter operare in condizioni di parità con i concorrenti. In termini generali è riconosciuto da tutti che il mercato italiano è ancora lontano dal livello di efficienza dei principali paesi europei. Nel caso della difesa e sicurezza il distacco è ancora maggiore: basti pensare alla nostra normativa sul controllo delle

esportazioni o alla mancanza di una pianificazione a lungo termine delle spese per la difesa o ai ritardi nei pagamenti delle commesse militari;

3. Poiché questo settore è fortemente condizionato dai finanziamenti pubblici (acquisizioni e partecipazione ai programmi internazionali di armamento da parte della Difesa e sostegno alla Ricerca e Tecnologia (R&T) da parte dei Ministeri della Difesa, dello Sviluppo Economico e della Ricerca), solo la certezza di un livello adeguato di spese per la difesa e, in particolare, per gli equipaggiamenti può assicurare gli investitori e garantire il mantenimento delle imprese. Le stesse possibilità di esportazione ne sono condizionate perché è l'utilizzo da parte delle Forze Armate che qualifica i prodotti italiani di fronte ai potenziali clienti esteri. Solo se la Difesa potrà continuare a finanziare i suoi programmi di ammodernamento, le imprese resteranno in vita, indipendentemente dalla bandiera.

3

Le attività strategiche chiave in Francia

di Fabio Liberti

3.1 Sulla definizione delle attività strategiche chiave in Francia

In Francia non esiste una lista propriamente detta di attività strategiche chiave. Tale scelta è rivendicata dai responsabili governativi che preferiscono parlare, più che di attività strategiche chiave, di “*intérêts essentiels de sécurité*”, ovvero di interessi essenziali per la sicurezza del paese. Di contro, esiste un complesso sistema di *mapping* - effettuato dalla *Délégation Générale pour l’Armement* (DGA) del Ministero della Difesa - delle tecnologie della Base Industriale e Tecnologica di Difesa (BITD) nazionale ritenute “critiche”. Questo sistema di *monitoring*, che include anche le PMI, serve principalmente ad assicurare alle Forze Armate francesi la sicurezza degli approvvigionamenti – intesa come assenza di restrizioni nell’utilizzo di equipaggiamenti militari. Passando in rassegna il complesso dei documenti di analisi strategica nazionale, si possono identificare, in modo tuttavia imperfetto, alcune capacità che possono essere considerate come “*Key Strategic Activities*” (KSA), e capire come il Ministero della Difesa francese, e in particolare la DGA, identifichino tali tecnologie (e le industrie che le detengono) per realizzare una sorveglianza sulla loro disponibilità e sul loro controllo.

Questa situazione potrebbe tuttavia evolvere nel 2013. Infatti la redazione, da parte di una commissione governativa, del nuovo Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale, che dovrà fare i conti con l’*austerità* che s’imporrà anche alla Francia, potrebbe portare all’elaborazione di una metodologia che identifichi in modo più preciso quali sono le attività strategiche chiave da salvaguardare nonostante le riduzioni del *budget* nazionale. Da ciò risulterebbe un chiaro impulso politico, *top-down*, che definirebbe precisamente entro quali limiti la DGA possa esercitare la sua autonomia in termini di identificazione e protezione di tecnologie e attività chiave.

Questo studio presenta le modalità con cui le autorità francesi elaborano l'analisi strategica e politica, dalla quale derivano le principali decisioni in materia di politica industriale, di gestione degli approvvigionamenti, e di supporto alla ricerca e sviluppo (R&D) – decisioni che permettono di salvaguardare alcune attività sul suolo francese a scapito di altre. Dall'analisi si evince come, nonostante non esista una legislazione specifica a protezione delle attività strategiche chiave propriamente dette, in pratica la Francia protegga e tuteli tutte quelle attività e quei settori che sono percepiti come interessi fondamentali di sicurezza nazionale.

3.1.1 Le ragioni dell'assenza di una lista di attività strategiche chiave

Secondo la filosofia che ispira il sistema francese, redigere una lista esaustiva che includa la totalità delle attività strategiche nazionali sarebbe poco prudente. Una lista potrebbe escludere alcune attività a vocazione strategica e potenzialmente nuocere alla difesa degli interessi fondamentali di sicurezza del paese nel caso in cui si verificassero delle evoluzioni strategiche o tecnologiche tali da modificare la situazione esistente e necessitare di un rapido intervento da parte delle autorità governative. La nozione di attività strategiche chiave è dunque considerata come uno strumento utile dal punto di vista giuridico, ma allo stesso tempo rischioso dal punto di vista della difesa degli interessi nazionali.

Di conseguenza risulta particolarmente problematico definire la metodologia francese di identificazione delle KSA. La decisione di considerare un'attività come strategica – e quindi di proteggerla con ogni mezzo consentito dal diritto nazionale e comunitario – è ufficialmente presa caso per caso, sulla base di un'analisi giuridico-strategica della situazione specifica. Questa situazione può verificarsi nel caso in cui la Francia decida di invocare l'esenzione ex. art. 346 TFUE per l'acquisto di un equipaggiamento di difesa o sicurezza, oppure nel caso debba valutare un investimento estero nei confronti di un'impresa nazionale considerata come strategica.

In ambedue i casi, le autorità francesi ritengono che l'esistenza di una lista deresponsabilizzerebbe le amministrazioni incaricate delle acquisizioni o del controllo degli investimenti. A titolo di esempio, l'ufficio responsabile delle acquisizioni (*Service Centralisé*

des Achats) potrebbe utilizzare l'eventuale lista di KSA per giustificare sistematicamente l'invocazione dell'art. 346 TFUE per una funzione strategica. Lo stesso potrebbe avvenire nel caso l'amministrazione francese decidesse di premunirsi contro un investimento estero diretto a un'impresa che lavori in un settore strategico. L'assenza di liste obbliga l'amministrazione a ponderare con precisione l'utilizzo dell'art. 346 TFUE, consapevole del fatto che la decisione potrebbe essere impugnata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Un recente [rapporto senatoriale](#)¹⁷ – di natura informativa e dunque privo di valore giuridico – sulle capacità industriali sovrane francesi è giunto alla medesima conclusione. Il rapporto, che fa parte di una serie di riflessioni che preparano il terreno per il nuovo Libro Bianco sulla Difesa e la Sicurezza Nazionale la cui pubblicazione è prevista per l'inizio del 2013, doveva identificare la metodologia di selezione delle capacità industriali sovrane.

Nel preambolo si afferma che per “capacità industriali sovrane” devono essere intese – coerentemente con la definizione che ne è data dal Libro Bianco sulla Difesa e la Sicurezza Nazionale del 2008 – tutte le azioni volte a conservare il possesso nazionale delle tecnologie e della capacità di ideare, fabbricare e sostenere gli equipaggiamenti necessari ai “settori di sovranità” – ovvero quei settori nei quali il paese, alla luce delle sue scelte di politica estera e di difesa, ritiene di non poter immaginare una messa in comune (*pooling* o *sharing*) all'interno dell'Unione Europea, della NATO o di alleanze bilaterali. Questi “settori di sovranità” corrispondono a quelli individuati nel cosiddetto “primo cerchio”, quello nazionale, della [teoria dei “tre cerchi”](#) codificata dal Libro Bianco del 2008. Il rapporto del Senato giunge alla conclusione che, basandosi esclusivamente sui documenti ufficiali della Repubblica Francese, sia impossibile definire con precisione quali siano le capacità industriali sovrane francesi.¹⁸

¹⁷ Senato della Repubblica, *Rapport d'information n° 634*, a nome della *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail sur les capacités industrielles souveraines / capacités militaires industrielles critiques*, di Daniel Reiner, Yves Pozzo di Borgo (co-presidenti) e altri, 4 luglio 2012. Disponibile online: <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-634.html>

¹⁸ Op. cit., p. 13.

3.1.2 Le azioni di protezione intraprese

Nonostante l'assenza di una lista che definisca chiaramente le KSA o una metodologia di identificazione delle stesse, la Francia intende comunque mantenere sotto controllo nazionale una serie di attività strategiche (tra le quali, ad esempio, lo sviluppo di certe capacità militari, industriali e tecnologiche). In linea generale, la volontà di mantenere un'attività sotto stretto controllo nazionale è legata alla percezione di possibili rischi in materia di sicurezza degli approvvigionamenti. L'amministrazione francese possiede un concetto di *security of supply* molto esteso. D'altro canto tutte le attività *mono source* per la quali cioè la fonte di approvvigionamento è unica, sono oggetto di preoccupazione e conseguentemente di monitoraggio.

La questione dell'identificazione di funzioni e attività ritenute strategiche da mantenere sul suolo francese si è posta con maggiore insistenza, come per gli altri paesi europei, a partire dalla fine degli anni '90. La privatizzazione parziale della base industriale e tecnologica della difesa nazionale, la liberalizzazione e l'aumento esponenziale dei flussi di capitale in circolazione sui mercati internazionali, e la globalizzazione dell'economia, hanno indotto i responsabili governativi francesi a interessarsi della questione.

La volontà di salvaguardia nazionale di attività considerate come strategiche è ben visibile nella legislazione francese che ha dato il via libera alla privatizzazione di alcune imprese che operano nel settore della difesa. Con la Legge n. 86-793 del 2 luglio 1986 e con le successive Leggi n. 86-912 del 6 agosto 1986, e n. 93-923 del 19 luglio 1993, si decise la privatizzazione di numerose società statali, tra cui Thomson e Aérospatiale, attive in tale settore. Sorse allora la questione del controllo degli investimenti di provenienza estera e della protezione degli interessi essenziali di sicurezza dello Stato francese.

All'inizio degli anni 2000, il regime di controllo degli investimenti esteri fu considerato come inefficace, venendo oltretutto indebolito da una sentenza di condanna della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Affare *Scientology* contro Stato Francese). L'art. 58(1)(b) del Trattato sull'Unione Europea vieta in effetti le restrizioni ai movimenti di capitale tra gli Stati membri, e il primo paragrafo dell'art. 56 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (ex-art. 73 B, § 1) consacra la libertà di circolazione dei capitali nel mercato comune.

Nel quadro di questo processo di riforma, un decreto legge varato nel 2003 (*Décret* n. 2003-1230) istituì la figura dell' Alto funzionario incaricato dell'intelligence economica (*Haut responsable chargé de l'intelligence économique*). Nell'art. 4 del decreto venivano specificate le attribuzioni dell'Alto funzionario, il quale veniva esplicitamente chiamato ad agire di concerto con le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte in questioni strategiche. In base al decreto, l'Alto funzionario identifica i settori dell'economia nazionale che racchiudono interessi strategici nazionali e ne propone una lista. E' ugualmente incaricato di monitorare i rischi e le minacce che potrebbero pesare sugli organismi e le imprese dei settori identificati come strategici, e di proporre le misure appropriate per prevenire tali minacce. L'Alto funzionario è stato quindi incaricato di lavorare alla questione del controllo degli investimenti esteri, portando così alla modifica del *Code monétaire et financier* (modificato dalla Legge n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004), e all'approvazione l'anno successivo del Decreto Legge 2005-1739 emesso dal Ministero dell'Industria (*réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier* (2005)). L'art. L. 151-3 del *Code monétaire et financier* afferma che le relazioni finanziarie tra la Francia e le entità estere sono libere, salvo che il Ministero dell'Economia consideri che l'investimento estero abbia un rapporto con una delle seguenti attività:

1. Un'attività che possa potenzialmente minacciare l'ordine pubblico, la sicurezza e gli interessi della difesa nazionale;
2. Una attività di ricerca, produzione, vendita di armi, munizioni, e esplosivi.

Il Decreto n. 2005-1739 identificava 11 settori strategici, per i quali era istituito un controllo sugli investimenti esteri :

1. Settore dei giochi d'azzardo (lotta contro il riciclaggio);
2. Attività regolamentate di sicurezza privata;
3. Attività di ricerca, sviluppo e produzione di mezzi destinati a combattere l'uso illecito, a fini terroristi, di agenti patogeni o tossici;
4. Attività legate a materiali concepiti per intercettare la corrispondenza e le conversazioni a distanza;
5. Attività di servizi nel settore della valutazione e certificazione della sicurezza tramite prodotti e sistemi legati alle tecnologie dell'informazione;

6. Attività di produzione di beni e servizi nel settore della sicurezza dei sistemi di informazione che riguardano infrastrutture critiche disciplinate dagli artt. L. 1332 a L. 1332-7 del Codice di Difesa Nazionale (si tratta, in linea generale, di installazioni la cui indisponibilità ridurrebbe significativamente il potenziale bellico, economico, di sicurezza o la capacità di sopravvivenza della nazione come ad esempio un'installazione nucleare);
7. Attività relative a beni e tecnologie *dual use* incluse nell'allegato IV del regolamento comunitario n. 1334/2000 del Consiglio Europeo del 22 giugno 2000;
8. Attività di crittologia;
9. Attività effettuate da imprese depositarie di segreti della difesa nazionale;
10. Attività di ricerca, produzione e commercio di armi, munizioni, polveri, sostanze esplosive a uso militare o materiali bellici assimilati dal codice della difesa;
11. Attività svolte da imprese che svolgano un contratto di studi o forniture a beneficio del Ministero della Difesa, direttamente o indirettamente (subfornitura), per realizzare un bene o un servizio nei settori indicati dai punti 7 a 10 di questa lista.

Come si evince, in particolare dai punti 8-11, la lista risulta estremamente vasta e copre potenzialmente tutte le attività legate alla produzione e al commercio di equipaggiamenti di difesa e sicurezza (punti 8-11). L'inclusione di alcune categorie – basti pensare alla prima – è legata più a questioni di sicurezza che ad una qualsivoglia volontà di proteggere settori strategici chiave (nel caso specifico la lotta contro il riciclaggio per evitare il finanziamento di attività terroristiche). In questo senso tale lista risponderebbe all'esigenza di assicurare la protezione degli interessi essenziali di sicurezza del paese, più che ad una reale volontà di identificare e proteggere le attività strategiche chiave nazionali.

3.1.3 Il Libro Bianco della Sicurezza e Difesa Nazionale

Per affinare la nozione di attività considerate come strategiche in Francia, la sola analisi degli strumenti di protezione (analizzati in seguito nello studio) non risulta sufficiente. Per capire quali attività debbano essere mantenute sul suolo nazionale secondo le autorità

francesi, è utile analizzare il [Libro Bianco sulla Difesa e la Sicurezza Nazionale del 2008](#).¹⁹

Il Libro Bianco racchiude, per l'amministrazione francese, le linee guida per lo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa del paese. Si tratta di un documento generalmente elaborato dal Ministero della Difesa su indicazione precisa del Presidente della Repubblica che, nella sua funzione di Capo supremo delle Forze Armate, dirige la politica estera e di difesa. Partendo da un'analisi del quadro geopolitico mondiale e delle minacce alla sicurezza e alla difesa del paese, il Libro Bianco traccia un piano di azione in materia di politica di difesa – intesa come politica che ingloba tra l'altro la politica di ricerca, la politica industriale, e le dotazioni delle Forze Armate. Il Libro Bianco definisce le grandi funzioni strategiche che sono successivamente messe in atto dalle diverse amministrazioni francesi per “costruire” la politica di difesa nazionale. La DGA, ad esempio, declina al quotidiano il Libro Bianco per tutto ciò che attiene la Base Industriale e Tecnologica della Difesa (BITD). Il Libro Bianco del 2008 è stato preceduto da altre due edizioni, una redatta nel 1972, che dettagliava la dottrina nucleare francese, e una del 1994, che si prefiggeva come obiettivo quello di adeguare le Forze Armate francesi alla multinazionalizzazione delle operazioni militari. Il Libro Bianco del 2008, invece, si proponeva di modernizzare la politica di difesa del paese per tenere conto delle evoluzioni del contesto geostrategico quali, ad esempio, il terrorismo e il processo di costruzione europeo, al fine di creare una nuova funzione strategica “*connaissance et anticipation*”, che doveva tradurre l'importanza odierna delle attività di prevenzione e intelligence per ottimizzare l'efficacia dell'azione nazionale in materia di politica di difesa e sicurezza.

Per quanto riguarda l'oggetto di questo studio, il Libro Bianco del 2008 è particolarmente interessante, perché codifica la [teoria dei “tre cerchi”](#). Già nel 2004, un documento preparato dalla DGA, intitolato “*Pour une autonomie compétitive en Europe: la politique d'acquisition du Ministère de la Défense*”, teorizzava per la prima volta una politica di acquisizioni organizzata in tre cerchi. Cosciente delle evoluzioni profonde delle attività strategiche di difesa (tecnologizzazione, aumento dei costi, riduzione dei bilanci, europeizzazione e multinazionalizzazione della BITD e delle politiche di difesa), il Governo francese si proponeva di articolare la sua politica in tre cerchi distinti.

¹⁹ http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000341/index.shtml#book_sample

Il primo cerchio era quello nazionale. All'interno di questo cerchio si dovevano collocare tutte le attività considerate come strategiche perché attinenti alla "sovranità nazionale". Già all'epoca si parlava di "*domaines de souveraineté relevant des intérêts essentiels du pays*". L'esempio della dissuasione nucleare era citato come uno dei settori all'interno del quale la Francia doveva conservare, a livello nazionale, la padronanza delle tecnologie e la capacità di elaborare, produrre e sostenere i materiali necessari, facendo in modo che queste attività si inserissero in un tessuto industriale competitivo.

Un secondo cerchio europeo (o transatlantico) includeva gli equipaggiamenti di difesa che potevano e dovevano essere sviluppati in cooperazione con altri paesi, per facilitare l'interoperabilità e mettere in comune gli investimenti.

Un terzo cerchio mondiale, infine, includeva tutti i materiali per i quali le fonti di approvvigionamento erano tante e tali da poter contare liberamente sul mercato mondiale. I mezzi di trasporto e i dispositivi di camuffamento venivano citati nel Libro Bianco come esempio da collocare nel terzo cerchio.

Ovviamente questa segmentazione ha avuto delle conseguenze in termini di allocazione delle risorse per le attività di ricerca, di acquisto degli equipaggiamenti, di protezione o controllo delle imprese implicate nello sviluppo dei materiali. Il cerchio nazionale è tale a causa di considerazioni legate alla sicurezza degli approvvigionamenti.

Un equipaggiamento, una componente o un sistema considerato come essenziale per gli interessi di sicurezza nazionale, e per il quale si ritenga che debba esistere una sola fonte di approvvigionamento, deve essere oggetto di una attenzione particolare. La salvaguardia della fonte di approvvigionamento, e quindi dell'impresa produttrice, diventa naturalmente strategica. Nel documento del 2004 la metodologia di identificazione era volutamente vaga, per poter adattare le frontiere tra i tre cerchi in caso di necessità.

Il Libro Bianco del 2008 – su questo punto specifico, la cui elaborazione deriva quindi dall'amministrazione e non dalle autorità politiche, secondo una logica *bottom-up* paradossale per la definizione delle attività strategiche, anche se coerente con la padronanza del soggetto da parte della DGA – ha ripreso questa classificazione in cerchi e, pur senza apportare alcuna precisione metodologica, ha identificato con maggiore precisione i confini dei tre cerchi. Quello "nazionale" include la padronanza delle

tecnologie e della capacità di concezione, fabbricazione e sostegno degli equipaggiamenti necessari ai settori di sovranità per i quali la Francia non pensa di poter immaginare una mutualizzazione o una cooperazione, tenuto conto delle scelte politiche del paese. Risulta altresì evidente come anche questa formula sia estremamente vaga, anche alla luce del fatto che le scelte politiche variano da un governo all'altro e i settori di sovranità sono non meglio definiti. Il cerchio "europeo" viene considerevolmente allargato rispetto al documento del 2004. Il Libro Bianco del 2008 infatti afferma che, per la maggior parte degli equipaggiamenti di difesa e sicurezza, la Francia si pone come obiettivo la creazione di una interdipendenza europea.

Questa interdipendenza dovrebbe essere basata sulle nozioni di reciprocità e di sicurezza degli approvvigionamenti. E' interessante notare come, rispetto al documento del 2004, e nonostante la decisione praticamente simultanea dell'ex Presidente Nicolas Sarkozy di tornare a far parte del comando militare integrato della NATO, la possibilità di ricorrere alla cooperazione transatlantica non venga citata. Questa "discriminazione" deriva dall'analisi della legislazione americana su *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR), che è considerata come una minaccia per la *security of supply* in Francia. Infine, anche il cerchio "mondiale" viene definito in modo più dettagliato, stabilendo che il paese possa procedere ad acquisti "liberi" quando la sicurezza di approvvigionamento non è minacciata, sia perché esiste una pluralità delle fonti, sia perché è possibile costituire degli stock strategici a livello nazionale.

3.1.4 Quali priorità per quali "*domaines de souveraineté*"?

Dopo aver delineato in maniera più puntuale la [teoria dei "tre cerchi"](#), il Libro Bianco del 2008 definiva in dettaglio le priorità tecnologiche e industriali nazionali, derivanti dagli obiettivi di sicurezza del paese rispetto all'orizzonte 2025 (*Les priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025*). Si ottiene in questo modo qualche dettaglio supplementare sulla definizione di *domaine de souveraineté*, essendo considerate come priorità nazionali le seguenti attività/capacità:

1. La capacità di ideare, sviluppare, produrre, e mantenere in sicurezza e in stato d'uso, armi nucleari;
2. La navigazione inerziale ad alta performance;
3. La propulsione solida;
4. La capacità di concepire e realizzare autonomamente sottomarini a propulsione nucleare;
5. Il mantenimento di competenze nazionali nella padronanza dei vettori della componente nucleare aereotrasportata;
6. I sistemi di informazione e i network (indicati come settori nei quali dover disporre di “solide” capacità industriali nazionali per avere a disposizione una gamma di prodotti di sicurezza e di crittologia indipendenti).²⁰

Un altro indizio è fornito dalla raccomandazione n. 13 delle conclusioni del Libro Bianco del 2008, intitolata “europeizzare l'industria è un imperativo”. Questa raccomandazione afferma che la padronanza nazionale di tutte le capacità tecnologiche necessarie è fuori portata per ciascuno degli Stati europei se presi singolarmente. Viene però affermato che la Francia deve mantenere un *domaine de souveraineté* limitato alle capacità necessarie a mantenere l'autonomia strategica e politica della nazione. Questo *domaine* include la dissuasione nucleare, i missili balistici, i sottomarini nucleari d'attacco, e la sicurezza dei sistemi d'informazione. Per le altre tecnologie e capacità di cui la Francia desidera dotarsi (i.e. aerei di combattimento, droni, missili di crociera, e satelliti) viene specificato che il quadro europeo deve essere privilegiato, considerando che la politica di *procurement* deve includere anche una “dimensione mondiale”.

Analizzando questa raccomandazione, i senatori che hanno redatto il rapporto informativo n. 634 hanno dedotto come facciano parte delle “capacità industriali sovrane”²¹ le seguenti componenti:

²⁰ Le « priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025 » sono state definite dalla Commissione che ha redatto il Libro Bianco del 2008 sulla base dell'analisi dei suoi componenti. Per quanto riguarda la metodologia di identificazione di queste priorità, nessuna informazione supplementare è disponibile. La lista delle priorità si trova alle pagine 266-268 del Libro Bianco del 2008.

²¹ Il rapporto del Senato n. 634 utilizza la nozione di capacità industriali sovrane (CIS), che l'autore di questo documento ritiene possa essere inglobata in quella di KSA. Il rapporto senatoriale specifica a varie riprese che il termine CIS ricopre tutte le tecnologie e gli equipaggiamenti militari che concorrono all'indipendenza nazionale. Il termine « capacités industrielles et technologies militaires critiques » (CITMC) è utilizzato anche come sinonimo di capacità industriali sovrane nel rapporto. Inoltre, i materiali che permettono la

1. I componenti fondamentali della dissuasione nucleare (armi nucleari, sotto-marini nucleari, caccia-bombardieri che partecipano alla dissuasione, una parte delle tecnologie dei missili balistici come la navigazione inerziale e la propulsione solida, i missili di crociera che fanno parte della componente aereoportata della dissuasione);
2. I prodotti di sicurezza e di crittologia e, almeno in parte, i sistemi di informazione.

Secondo questa analisi, dunque, non ne farebbero parte i droni, gli aerei da combattimento che non partecipano alla funzione “dissuasione nucleare”, i missili di crociera non dotati di armi nucleari, i satelliti, e i componenti elettronici.

Tuttavia questa definizione, che sembrerebbe limitare le attività strategiche chiave o le capacità industriali sovrane ai soli settori della dissuasione nucleare e della crittologia, risulta largamente incompleta. Lo stesso Libro Bianco del 2008 affermava che lo Stato doveva elaborare una strategia di *procurement* che permettesse agli industriali di conoscere i bisogni nazionali a lungo termine. Questa strategia non è mai stata elaborata o resa pubblica e da quest’assenza deriva una certa confusione sul concetto di attività strategiche chiave. Le audizioni al riguardo condotte dal Senato con le più alte autorità dello Stato competenti (Capo di Stato Maggiore della Difesa, *Délégué Général pour l’Armement*, *Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, *Directeur aux Affaires Stratégiques*) hanno portato a diverse interpretazioni della nozione stessa di capacità industriali sovrane.

Rispetto al rapporto senatoriale n. 634, il Libro Bianco del 2008 utilizza una nozione ancora differente, dato che non parla di “capacità industriali sovrane”, bensì di “tecnologie e equipaggiamenti necessari ai settori di sovranità” (*domaines de souveraineté*). Bisogna tuttavia tenere presente che il concetto di sovranità è un concetto giuridico (ovvero la capacità di uno Stato di avere come sola obbligazione la sua volontà) che si traduce *de facto* nella nozione di indipendenza, che risulta estremamente vasta. Nel settore della difesa, certi equipaggiamenti – e di conseguenza le industrie produttrici nonché gli uomini capaci di impiegare l’equipaggiamento – concorrono a questa indipendenza, e quindi alla sovranità. Si tratta di ciò che il rapporto senatoriale n. 634 identifica come “capacità industriali militari critiche” o anche “armi critiche” e che possiamo considerare parte integrante delle attività strategiche chiave. Le “armi critiche” sono quelle che permettono

fabbricazione dei sistemi d’arma dovrebbero essere inclusi nella definizione, così come le risorse umane che permettono l’utilizzo dei sistemi d’arma. Si tratta quindi di una definizione molto vasta.

essenzialmente tre tipi di autonomia, quella di analisi di una situazione, quella decisionale e quella di azione:

1. L'autonomia di analisi di una situazione corrisponde alla facoltà di non dipendere da informazioni fornite da un altro Stato o perlomeno di essere sicuri della veridicità delle informazioni. Questa autonomia si ottiene con certi equipaggiamenti (del tipo satelliti, droni), ma anche con mezzi umani (intelligence, diplomazia) e di comunicazione protetta (crittologia);
2. L'autonomia decisionale equivale alla non ricattabilità;
3. L'autonomia di azione corrisponde alla capacità d'ideare e condurre delle operazioni militari in modo autonomo (senza dover ottenere l'autorizzazione o il sostegno di un terzo, come avvenuto invece durante l'operazione in Libia nel 2011).

Bisogna notare che l'autonomia di analisi può dipendere da equipaggiamenti come i satelliti e i droni, e che la Francia affermava già nel Libro Bianco del 2008 che questi equipaggiamenti non facevano parte del cerchio "nazionale" e che potevano quindi essere sviluppati in cooperazione europea. L'autonomia di azione delle Forze Armate francesi è inoltre molto relativa, come dimostrato dal caso libico. Di conseguenza, nemmeno l'utilizzo del prisma delle "tre autonomie" permette di identificare con precisione le attività strategiche chiave francesi.

3.1.5 Quale processo di aggiornamento?

Di fronte all'imprecisione della metodologia di identificazione delle KSA in Francia, possiamo almeno interrogarci sulle modalità di redazione ed aggiornamento del Libro Bianco, che resta lo strumento più importante di analisi strategica nazionale. Per la sua redazione, l'ex Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy aveva deciso di nominare una Commissione *ad hoc* ([lettre de mission 31 luglio 2007](#)). Questa Commissione è stata istituita tramite il Decreto Legge 2007-1144 che nominava il Presidente della Commissione (Jean-Claude Mallet) e identificava gli altri membri (2 deputati, 2 senatori e dei membri di diversi Ministeri quali Interni, Esteri, Economia e Finanze, Istruzione superiore e ricerca, e Budget). Il Ministero della Difesa era rappresentato dal Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate, dal Direttore Generale della *Gendarmerie*, dal

Direttore Generale per gli Armamenti (DGA), dal Direttore degli Affari Strategici, e dal Segretario Generale per l'Amministrazione (SGA). Un gruppo di personalità "qualificate", nominate *ad hoc*, completavano la Commissione (esperti, analisti di *think tanks*, membri della società civile, ed ex-militari). Questa Commissione ha proceduto a numerose audizioni ed è stata informata tramite numerose note realizzate dalle amministrazioni coinvolte. Le grandi linee strategiche sono state fissate dal Presidente della Repubblica, mentre in pratica i dettagli dei lavori della Commissione sono stati guidati dal Ministero della Difesa. La Commissione aveva previsto un periodico aggiornamento del Libro Bianco con cadenza quadriennale. Questo aggiornamento sfocerà nella redazione di un nuovo Libro Bianco, secondo la volontà del nuovo Presidente della Repubblica François Hollande.

Il nuovo Libro Bianco dovrebbe essere pronto entro la fine del 2012 per essere pubblicato all'inizio del 2013 e servire da base per la nuova Legge di Programmazione Militare 2014-19.²² Il 13 luglio 2012, François Hollande ha nominato Jean-Marie Guéhenno per presiedere la Commissione responsabile della stesura del nuovo Libro Bianco. La [lettre de mission](#)²³ con la quale Jean-Marie Guéhenno è incaricato di formare la nuova Commissione, esplicita le linee guida che dovranno essere rispettate nell'elaborazione del documento. In particolare, il Presidente della Repubblica chiede che il nuovo Libro Bianco parta dall'analisi strategica degli eventi che si sono succeduti dal 2008 (inclusi la crisi finanziaria ed economica, la cosiddetta "primavera araba", l'evoluzione della politica estera americana, e il rallentamento della costruzione dell'Europa della difesa) per arrivare ad un chiarimento della strategia di difesa francese. Per esempio: quali sono le missioni prioritarie della Francia? Di quali capacità le Forze Armate hanno bisogno per effettuare queste missioni, nel rispetto dei principi di sovranità e indipendenza che animano la politica di difesa nazionale? La grande maggioranza degli esperti e osservatori delle questioni di difesa in Francia immaginavano che il nuovo Libro Bianco potesse rimettere in

²² La Legge di Programmazione Militare (LPM) è un documento pluriennale di programmazione dell'equipaggiamento delle Forze Armate francesi. Concretamente la legge fissa gli obiettivi annuali in materia di acquisto di equipaggiamenti da parte delle Forze Armate. Il rispetto di questo « calendario » di acquisti dipende dall'allocazione delle risorse finanziarie da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La riduzione sistematica del bilancio della difesa rispetto agli obiettivi prefissati dalla LPM ha considerevolmente ridotto la valenza di questo strumento (rispettato scrupolosamente durante la presidenza Chirac, soprattutto nel periodo 2002-2007). L'ultima edizione della LPM (2009-14) seguiva l'edizione del Libro Bianco del 2008, e declinava quindi concretamente le decisioni del Libro Bianco (per esempio, aumento dei finanziamenti per i programmi legati all'intelligence, riduzione del formato delle Forze Armate di 57.000 unità).

²³ http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20120714/1733796_c83c_livre_blanco_lettre_de_mission_du_pr_13_07_2012.pdf

questione il formato della dissuasione nucleare francese, ad esempio attraverso la riduzione delle sue componenti da due (aereoportata e sottomarina) ad una. In questo modo il Ministero della Difesa francese avrebbe attuato delle economie utili per riacquistare dei margini di manovra in termini economici. Il Presidente Hollande ha invece totalmente escluso la questione della dissuasione nucleare dai dibattiti della nuova Commissione, riaffermando nella *lettre de mission* che la strategia di dissuasione nucleare francese resta immutata.

Nella *lettre de mission* il Presidente della Repubblica francese indica quattro obiettivi principali per i lavori della nuova Commissione :

1. Ristabilire la coerenza tra le missioni, il formato e gli equipaggiamenti delle Forze Armate (con una critica appena velata alle scelte politiche del suo predecessore che aveva drasticamente ridotto il formato delle Forze Armate francesi, sopprimendo 57.000 impieghi, senza ridurre le missioni e gli obiettivi – i cosiddetti *contrats opérationnels* – delle Forze Armate francesi);
2. Dare la priorità alle capacità che assicurano alla Francia la libertà di analisi, decisione e azione (le tre autonomie analizzate precedentemente), e in particolare l'intelligence, per permettere al paese di agire da solo o in coalizione (tenendo conto delle possibilità di sviluppare *partnerships* capacitarie o operative nel quadro dell'Unione Europea);
3. Tenere conto della necessità di salvaguardare le competenze scientifiche e tecnologiche indispensabili alla sovranità francese e all'autonomia strategica, grazie ad una politica industriale e di ricerca efficace. Anche in questo caso, il Presidente Hollande ha tenuto a specificare che la Commissione dovrà analizzare, nei limiti del possibile, le potenzialità della cooperazione europea;
4. Il miglioramento delle condizioni del personale delle Forze Armate.

I punti 2) e 3) sono particolarmente significativi per l'oggetto del presente studio e i lavori della Commissione potrebbero permettere di far luce, anche solo parzialmente, sull'identificazione delle KSA o almeno evidenziare l'approccio della nuova presidenza francese rispetto all'epoca Sarkozy. Il punto 2) in particolare riprende la terminologia utilizzata dal rapporto n. 634 del Senato, che ha preceduto di pochi giorni la *lettre de mission* di François Hollande. Ciò lascia pensare che il Presidente della Repubblica sia

d'accordo con la necessità di delimitare meglio la nozione di “armi critiche” o “capacità industriali critiche” (che possiamo ai fini di questo studio inglobare nella nozione di KSA).

Il punto 2) sembra però creare una certa confusione tra il concetto di capacità sovrane e l'opportunità di cooperazione, apparendo in questo senso contraddittorio. Il Presidente Hollande chiede alla Commissione di rafforzare – e quindi preliminarmente di identificare – le capacità che permettono l'autonomia della Francia (ovvero quelle che sembrano implicare la necessità di mantenere un profilo esclusivamente nazionale) e allo stesso tempo di esplorare le possibilità di cooperazione.²⁴ Questa richiesta è coerente con i proclami del Presidente Hollande di rilancio della cooperazione europea nel settore della difesa, e coerente anche con la difficile situazione economico finanziaria dello Stato francese e dei suoi principali alleati.

Detto ciò, nulla lascia presagire che la Francia sia pronta ad abbandonare il profilo nazionale dei *domaines de souverainetés* identificati dal Libro Bianco del 2008, o almeno dei principali tra questi come, ad esempio, la dissuasione nucleare. Fatta questa premessa, per sapere come la Commissione affronterà questi due obiettivi che potrebbero sembrare tra di loro contraddittori, bisognerà attendere la pubblicazione dei suoi lavori.

L'accento sulla cooperazione europea e la decisione di associare dei rappresentanti di paesi alleati come la Germania e il Regno Unito, sembrano ad ogni modo soprattutto simbolici. I rappresentanti esteri non potranno partecipare, ad esempio, alla totalità delle sessioni della Commissione quali quelle sulla strategia di intelligence nazionale. Il 26 luglio 2012 si è tenuta la prima riunione della nuova Commissione. Al suo interno sono stati nominati 34 rappresentanti di amministrazioni pubbliche (contro i 12 nel 2008). Le Forze Armate sono maggiormente presenti rispetto al 2008 (i Capi di Stato Maggiore della Marina, Esercito ed Aeronautica sono presenti, mentre nel 2008 solo il Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate era stato invitato a partecipare), così come il Ministero degli Affari Esteri e quello degli Interni.

²⁴ La *lettre de mission* del Presidente Hollande afferma espressamente che «*La priorité à accorder aux capacités qui assurent à notre pays une liberté d'appréciation, de décision et d'action, en particulier dans des domaines-clés tels que le renseignement, et les capacités d'action spécialisées, lui permettant d'agir seul, si nécessaire, ou en coalition, en prenant en compte les partenariats possibles tant opérationnels que capacitaires au titre de la construction européenne en matière de défense et la nécessité de les développer*».

3.1.6 L'analisi strategica e politica in Francia

L'analisi strategica in Francia parte dall'analisi prospettiva geostrategica e risponde principalmente alla domanda: con quale mondo si confronterà la Francia in futuro? Ne deriva l'analisi prospettiva dei conflitti futuri (in questo mondo futuro quali saranno i conflitti da fronteggiare?). Si analizzano in seguito i mezzi che saranno molto probabilmente disponibili in base alle risorse finanziarie, umane e industriali disponibili, alle alleanze e alle capacità infrastrutturali.

In pratica l'analisi strategica è chiamata a rispondere ad una serie di quesiti:

1. Quali ambizioni per la Francia?
2. Quali mezzi di difesa occorrono per soddisfare tali ambizioni?
3. Quale è lo stato attuale dei mezzi di difesa?
4. Quali cambiamenti servono per riempire il *gap* tra lo stato attuale e quello desiderato in futuro?
5. Qual è il costo di queste modifiche? Le risorse necessarie sono disponibili? In caso di risposta negativa, fin dove il paese può spingersi per rispettare l'ambizione iniziale?

Questa analisi strategica è completata e attuata attraverso decisioni politiche. In particolare, il Presidente della Repubblica e il Governo decidono la struttura delle Forze Armate, la strategia di alleanze del paese (che corrisponde anche alla gestione della dipendenza), la strategia di *procurement*, quella industriale e quella di ricerca.

Concretamente, il Libro Bianco è cruciale nell'ordinamento francese perché è il solo documento che opera un raccordo tra l'analisi strategica e la decisione politica. Allo stesso tempo, anche altri documenti contribuiscono alla definizione della difesa degli interessi nazionali. La maggior parte di questi documenti sono tuttavia classificati, rendendo quindi particolarmente difficile ottenere delle risposte chiare e univoche sulla metodologia di identificazione delle KSA in Francia. Come affermato nel rapporto senatoriale n. 634

la difficoltà di comprensione del sistema deriva dal fatto che molti di questi documenti sono classificati come protetti dal

segreto della difesa nazionale. Il Parlamento stesso non è sicuro di essere informato dell'esistenza della totalità dei documenti.

Senato della Repubblica, Rapport d'information n. 634,

disponibile online²⁵

Il Libro Bianco non esaurisce quindi la riflessione sui *domaines de souveraineté* e sulle attività strategiche nazionali. Si tratta del principale strumento di indirizzo politico, ma si integra in un tessuto denso di riflessioni e analisi, di un processo ordinato e sequenziale nel quale intervengono una molteplicità di attori. La prossima sezione dello studio presenta i principali esponenti dell'analisi strategica nazionale e in seguito riporta ed analizza i documenti elaborati dagli attori stessi.

3.1.7 I principali esponenti dell'analisi strategica

Il Presidente della Repubblica dirige la politica estera e di difesa del paese, che è messa in atto dal Governo e dai Ministri competenti. Le linee guida in materia di difesa e sicurezza nazionale sono racchiuse nel Libro Bianco della Difesa e Sicurezza Nazionale del 2008 a cui subentrerà nel 2013 il nuovo Libro Bianco elaborato dalla Commissione presieduta da Jean-Marie Guéhenno.

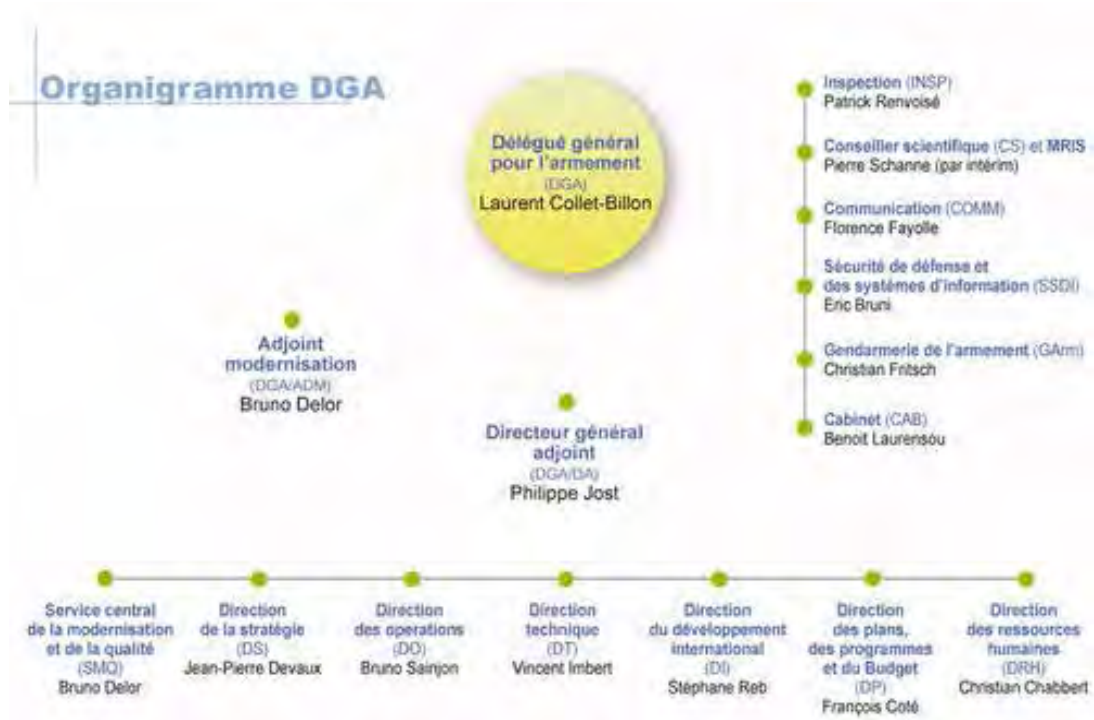
La *Délégation aux Affaires Stratégiques* (DAS) del Ministero della Difesa monitora le evoluzioni geopolitiche e geostrategiche. Di concerto con altri attori, elabora la visione strategica nazionale su un arco di tempo di 30 anni (il "PGG30", *Prospective Géostratégique à l'horizon des 30 prochaines années*) e coordina e sintetizza le posizioni dei Ministeri coinvolti nel processo di controllo delle esportazioni degli equipaggiamenti di difesa.

La *Délégation Générale pour l'Armement* (DGA) è responsabile per la politica di acquisizione di armamenti, nonché per l'elaborazione ed attuazione della politica industriale. Elabora, di concerto con lo Stato Maggiore della Difesa, il Piano Prospettico a 30 anni (il "PP30", *Plan Prospectif à 30 ans*) e la pianificazione strategica di concerto con

²⁵ <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-634.html>

la DAS basandosi sul Libro Bianco, la Legge di Programmazione Militare, ed il bilancio della Difesa. Nel “PP30” sono definiti i progetti di ricerca suddivisi per capacità e con degli obiettivi precisi da raggiungere. L'unità base di questi programmi di ricerca sono i *Programmes d'Études Amont* (PEA, Programmi di Studio Fondamentali). Il lancio di un PEA può dar luogo a un appalto, essendo la decisione presa dall'ufficio responsabile delle acquisizioni (tenendo conto che i programmi di R&D non sono coperti dalla Direttiva comunitaria 2009/81). La DGA effettua anche il controllo degli investimenti esteri verso imprese aventi attività legate alla difesa nazionale sotto l'autorità del Ministero dell'Economia e delle Finanze e partecipa al controllo delle esportazioni dei materiali di guerra (perizia tecnica dei materiali).

Infine, il *Délégué interministériel à l'intelligence économique*, dipende gerarchicamente dalla Presidenza della Repubblica, ma lavora di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per identificare i settori economici che possono essere considerati come strategici.



Organigramma della *Délégation Générale pour l'Armement* (DGA), 12 luglio 2011²⁶

²⁶ <http://www.defense.gouv.fr/dga/la-dga2/organisation/l-organigramme-de-la-dga>

3.1.8 I documenti dell'analisi strategica

L'analisi strategica parte, come abbiamo visto, dall'analisi geostrategica – la visione strategica trentennale della DAS. Quest'ultima è racchiusa in un documento, detto "PGG30", che è stato pubblicato nel 2004, 2007, 2010, e del quale l'ultima edizione è stata pubblicata nel marzo 2012. Si tratta del documento pubblico *Horizons Stratégiques*, che è redatto dal *Comité de Coordination de la recherche stratégique et de la prospective de défense* (CCRP), che include la DAS, principale responsabile del documento, ma anche la DGA, lo Stato Maggiore della Difesa e il Segretariato Generale per l'Amministrazione.²⁷

L'analisi prospettiva operativa è racchiusa nel "PP30". Questo documento, classificato, è realizzato dalla DGA e dallo Stato Maggiore della Difesa. Il "PP30" si autodefinisce come lo strumento principale di identificazione dei bisogni e dell'orientamento degli studi e della ricerca di difesa. Si tratta di un documento, aggiornato annualmente, che viene utilizzato dagli *Architectes des Systèmes de Force* (ASF), dagli *Officiers de Cohérence Opérationnelle* (OCO) e dagli *Officiers de Cohérence des Forces Armées* (OCA).

Il "PP30" si distingue dal Libro Bianco per la sua dimensione "apolitica" e "tecnica". Si tratta dell'analisi dello strumento militare realizzata dagli ingegneri della DGA sulla base del concetto di sistema di forze e che permette di raccordare la visione strategica del Libro Bianco con quella operativa nella quale saranno utilizzati gli equipaggiamenti militari e le tecnologie del futuro. L'ultima edizione del "PP30" è stata redatta nel 2009. Una nuova edizione del "PP30" potrebbe essere realizzata dopo il nuovo Libro Bianco, nel 2013, e la sua periodicità portata a 3 anni. Il cuore del documento è l'analisi dei cinque sistemi di forza francesi (*dissuasion; commandement et maîtrise de l'information; projection, mobilité et soutien; engagement et combat; protection et sauvegarde*).²⁸ Tale analisi viene realizzata rispondendo a cinque quesiti:

1. Come si definisce il sistema? Quali sono le caratteristiche principali e le finalità?
2. Quali sono le tendenze future del sistema? Quali incertezze o fenomeni di rottura potrebbero sopraggiungere?
3. Quali sono le scelte strategiche possibili per il futuro?

²⁷ <http://www.defense.gouv.fr/das/reflexion-strategique/prospective-de-defense/articles-prospective/horizons-strategiques>

²⁸ I cinque sistemi di forze sono la declinazione operativa delle 5 funzioni strategiche definite dal Libro Bianco del 2008 : « *connaître et anticiper ; prévenir ; dissuader ; protéger ; intervenir* ».

4. Quali sono le scelte selezionate tra tutte quelle possibili?
5. Come si possono mettere in pratica queste decisioni?

Lo Stato Maggiore della Difesa produce anch'esso dei documenti di prospettiva operativa su un arco complessivo di 15 anni (ma anche a più breve e medio termine). Si tratta principalmente dell'“Atlante delle minacce” e delle “Ipotesi di impiego”. Sulla base di questi documenti e di analisi derivate (tra cui le *orientations stratégiques* e i *contrats capacitaires*), lo Stato Maggiore elabora i *contrats opérationnels* per le Forze Armate.

La DGA realizza anche il documento di *Politique et Objectifs Scientifiques* (POS), che è il documento di riferimento per la R&T e la ricerca di base del Ministero della Difesa, trattando delle tecnologie che non sono ancora considerate come “mature”. La DGA realizza anche il Piano Strategico della R&T (PS R&T) per pianificare le azioni nel settore della ricerca del Ministero. Queste si dividono in due branche: quella operativa – sulla base del Libro Bianco e della Legge di Programmazione Militare – elabora quali azioni effettuare, come la riduzione dei rischi, e lo sviluppo di dimostratori prima di lanciare i programmi di equipaggiamento; e quella tecnologica – più simile al POS – identifica le tecnologie che sembrano avere il maggior potenziale di sviluppo.

3.1.9 Conclusione

In sintesi, il ruolo della DGA è assolutamente chiave, essendo essa responsabile per la redazione del PP30, del POS, e del PS R&T. Il Libro Bianco definisce il quadro della politica di difesa francese, stabilendo con la teoria dei tre cerchi quali attività, in senso ampio, devono essere mantenute sul suolo francese. Anche se non esiste una vera e propria metodologia di identificazione delle KSA in Francia, in pratica la DGA effettua tale compito sulla base di un'analisi della situazione *case-by-case*.

Laurent Collet-Billon, responsabile della DGA, durante una audizione al Senato ha spiegato come la sua amministrazione realizzi attività di *mapping* e di *monitoring* delle tecnologie chiave in Francia. Ha infatti spiegato come la DGA identifichi le tecnologie essenziali per salvaguardare la sovranità nazionale (*Technologies de souveraineté*) da mantenere sul suolo nazionale. Per i materiali in servizio o in produzione, l'identificazione delle *Technologies de souveraineté* è realizzata attraverso un'analisi dettagliata delle

competenze tecnologiche che strutturano le capacità di difesa nazionale. Ciò permette di realizzare una cartografia delle competenze industriali che producono queste tecnologie. La scelta delle tecnologie critiche è poi effettuata dagli ingegneri della DGA sulla base di un'analisi funzionale. La DGA realizza quindi un *monitoring* delle competenze industriali e stabilisce il livello di finanziamenti necessari per la R&D nazionale per mantenere queste competenze. Questo monitoraggio si applica alle capacità del cerchio “nazionale”, ma anche a quelle di quello “europeo” per le quali nessun partenariato è stato stabilito in Europa per permettere alla Francia di accettare la logica della mutua dipendenza. La politica industriale primeggia sulle considerazioni delle Forze Armate. Il rapporto n. 634 del Senato, infatti, fa notare che

partire dalle tecnologie fino a risalire agli equipaggiamenti militari è un processo tipico di una strategia industriale destinata a salvaguardare le competenze e capacità sul territorio nazionale. Se si agisse in termini di strategia di procurement si dovrebbe partire dalle capacità operative per dedurne le capacità di cui il paese ha bisogno.

[Senato della Repubblica, Rapport d'information n. 634,](#)
[disponibile online](#)²⁹

La DGA è quindi al centro di un sistema che resta sostanzialmente opaco. La determinazione finale è realizzata dal Libro Bianco venendo esso stesso redatto sulla base delle analisi dei membri della Commissione che la compongono. Tuttavia i membri della Commissione redattrice del Libro Bianco, provenienti da diverse amministrazioni competenti, non risultano in grado di influenzare in modo determinante il contenuto del Libro Bianco. Nel caso del Libro Bianco del 2008, per esempio, il Ministero della Difesa ha guidato le attività, con la DGA in un ruolo preponderante. Fornendo delle note tecniche al personale politico, la DGA si trova nella posizione di indirizzare in maniera sostanziale i lavori. Non è un caso se la teoria dei “tre cerchi” sia stata formulata dalla DGA già nel 2004, prima di essere codificata dal Libro Bianco del 2008. Potremmo quindi dedurre che è la DGA, sulla base del suo pilotaggio quotidiano e l'analisi funzionale dei suoi ingegneri,

²⁹ <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-634.html>

ad identificare e stabilire quali sono le attività strategiche chiave francesi (o almeno le “capacità industriali militari critiche” secondo la terminologia del Senato). Di fatto questa operazione di “pilotaggio” della DGA è influenzata dalle macro-istruzioni politiche (in termini di alleanze internazionali ad esempio, nonché di obiettivi di lungo termine come l’Europa della difesa), dai vincoli di bilancio che provengono dall’Eliseo e/o dal Ministero dell’Economia e Finanze, ma anche da considerazioni politiche più “quotidiane” – quali ad esempio la necessità di privilegiare una certa industria o un certo territorio rispetto ad altri. Questo sistema “opaco” lascia dunque una discrezionalità molto forte alla DGA nell’identificazione delle capacità militari critiche, non essendo la metodologia di identificazione codificata in nessun testo.

3.2 L’articolazione internazionale nell’identificazione delle KSA

3.2.1 Le relazioni bilaterali

I responsabili della DGA intervistati per la realizzazione di questo studio riconoscono che l’applicazione della [teoria dei “tre cerchi”](#) del Libro Bianco del 2008 è imperfetta. Il cerchio “europeo” non è stato utilizzato sistematicamente per tutte quelle attività che non rientravano nel “cerchio nazionale”. La mancanza di fiducia reciproca tra Governi europei in materia di sicurezza di approvvigionamenti è indicata come la ragione di questo insuccesso.

Questa mancanza di fiducia può essere esemplificata nella degradazione delle relazioni franco-tedesche nel settore della difesa, ma anche nelle incertezze del rapporto franco-britannico. I responsabili governativi francesi considerano difficile creare le precondizioni per una dipendenza reciproca almeno finché altri Governi europei preferiscono acquistare prodotti *off-the-shelf* dagli Stati Uniti.

In futuro, tuttavia, la drastica riduzione del bilancio della difesa francese che probabilmente sarà attuata a partire dal 2013 dovrebbe ridare un certo impulso a questo secondo cerchio, più per obbligo che per scelta.

3.2.2 L'articolazione con l'Accordo Quadro/Lettera di Intenti

Come si è visto, i responsabili francesi sembrano abbastanza scettici sulla possibilità di “multilateralizzare” la sicurezza degli approvvigionamenti. I tentativi di rilanciare la dinamica dell'Accordo Quadro/Lettera di Intenti (*Letter of Intent*, Lol) e in particolare delle disposizioni previste dall'art. 8 dell'Accordo Quadro sulla *security of supply*, sono considerati come poco credibili. Non esiste una “giurisprudenza Lol” sulla sicurezza degli approvvigionamenti. L'azione della Commissione Europea con il “*Defence Package*” sembra sovrastare quella dell'Accordo Quadro/Lol, mentre il valore degli impegni giuridici assunti nell'ambito dell'Accordo Quadro/Lol sembra piuttosto incerto da una prospettiva francese. Se la Francia avesse bisogno di una garanzia in materia di *security of supply* in caso di crisi, il quadro bilaterale sarebbe privilegiato, in quanto più rapido e discreto.

3.2.3 L'articolazione con le attività comunitarie

Per quanto riguarda l'articolazione tra il livello nazionale e quello comunitario, si potrebbe considerare, data l'assenza di una lista di KSA, che la Francia definisca in un certo senso le sue KSA come le attività per la quali è invocato l'art. 346 TFUE, e quindi la possibilità di salvaguardia degli interessi essenziali di sicurezza degli Stati membri.

La Direttiva comunitaria 2009/81 sui mercati pubblici nel settore della difesa e della sicurezza ha notevolmente specificato e limitato i casi di applicazione dell'eccezione alle regole normali di concorrenza applicate all'interno dell'Unione Europea. Interessarsi alla metodologia di identificazione degli equipaggiamenti per i quali è invocato l'art. 346 permetterebbe di evidenziare in filigrana la concezione francese di KSA. Ma anche in questo caso, l'amministrazione francese evita una qualsivoglia codificazione della questione.

Secondo la DGA, creare una metodologia di identificazione degli equipaggiamenti per i quali è necessario invocare l'art. 346 TFUE avrebbe due effetti perversi. Da un lato, “deresponsabilizzerebbe” la *Direction des opérations* della DGA, che si troverebbe ad applicare meccanicamente una lista, verosimilmente redatta e validata dalle massime autorità dello Stato, che coprirebbe quindi “politicamente” la sua azione. Dall'altro lato si porrebbe la questione della difficoltà di definire esattamente il perimetro dell'esclusione,

poiché, ad esempio, non tutto ciò che concerne la funzione “dissuasione nucleare” e il personale che lavora alla sua applicazione è considerato come “strategico”. Ci vorrebbe un *mapping* estremamente dettagliato per evitare un utilizzo inappropriato dell'art. 346 TFUE.

D'altro canto, gli interessi essenziali di sicurezza possono evolversi nel tempo anche in base al manifestarsi di minacce impreviste. Codificare troppo rigidamente i casi di invocazione dell'art. 346 TFUE toglierebbe all'amministrazione francese la flessibilità necessaria per rispondere a tali eventuali minacce. Di conseguenza, ogni qualvolta un contratto è stipulato dal Ministero della Difesa, la *Direction des opérations* della DGA, basandosi sul parere del proprio ufficio legale, si trova a dover decidere se invocare l'art. 346 TFUE. Ciò che viene richiesto alla *Direction des opérations* è di applicare la strategia del “miglior prezzo, alla migliore sicurezza degli approvvigionamenti, con la migliore qualità, e la migliore sicurezza giuridica”. Ad oggi, la DGA considera l'applicazione della Direttiva 2009/81 quantomeno nebulosa.

I primi elementi di giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE permetteranno alla *Direction des opérations* di avere un'idea più precisa dell'interpretazione delle norme derivanti dalla Direttiva.

In futuro, una definizione restrittiva, da parte di ogni Stato membro dei propri interessi essenziali di sicurezza, permetterebbe alla Commissione Europea di far rispettare le norme sulla concorrenza in tutti gli altri campi.

3.3 L'importanza delle considerazioni industriali

La DGA rifiuta categoricamente la possibilità che le imprese che compongono la Base Industriale e Tecnologica di Difesa (BITD) nazionale abbiano una qualsivoglia influenza nell'identificazione delle attività strategiche nazionali. Secondo tale visione, il ruolo della BITD dovrebbe limitarsi ad una azione di supporto verso la DGA nell'individuare di comune accordo le tecnologie necessarie per rispondere al quadro strategico identificato dalla “Visione strategica su 30 anni” della DAS e dal “PP30” della DGA. Una volta stabilito questo principio generale, l'osservazione in pratica delle interazioni tra il mondo

dell'industria della difesa e i responsabili politici fa ipotizzare che questo principio generale faccia necessariamente i conti con delle considerazioni contingenti.

Il rapporto senatoriale n. 634 sottolinea come la salvaguardia della BITD nazionale ha da sempre avuto la priorità sulle esigenze operative delle Forze Armate. E' possibile altresì notare che il Libro Bianco del 2008 definiva la strategia di *procurement* nazionale all'interno del capitolo dedicato alla politica industriale. Se le considerazioni di politica industriale primeggiano su quelle operative ciò è dovuto in parte alla forza della DGA nell'ordinamento francese, il che tuttavia non vuol dire che il punto di vista delle singole imprese primeggi. Il forte legame – anche azionario – esistente tra lo Stato e la sua base industriale di difesa, potrebbe far pensare ad una difesa di quest'ultima e, viceversa ad un ruolo di influenza molto forte del Governo nella condotta degli affari delle industrie, in parte grazie alla partecipazione diretta dello Stato nel capitale di grandi imprese quali Thales, Safran, EADS, Nexter e DCNS. Non bisogna tuttavia sopravvalutare questa influenza rispetto a quella che si può riscontrare in altri Stati, dove il Governo centrale ha naturalmente un'influenza dato il suo ruolo di cliente e regolatore, pur senza essere presente nell'azionariato della società. Il controllo azionario non dà sistematicamente al Governo francese un potere illimitato sulla BITD nazionale. Un esempio è costituito dalla volontà dell'amministrazione Sarkozy di procedere ad una fusione delle attività di Safran e Thales nei settori dell'optronica e della navigazione inerziale. Nonostante il fatto che lo Stato sia l'azionista maggioritario dei due gruppi, è risultato impossibile all'ex Presidente Sarkozy e al governo Fillon far accettare ai due gruppi la soluzione proposta – soluzione che avrebbe permesso alla DGA di avere un interlocutore unico in questi due segmenti e di ridurre i finanziamenti per la ricerca. Un compromesso minimalista è stato finalmente siglato tra le parti, nonostante l'ex Presidente Sarkozy si fosse esposto pubblicamente in favore di una fusione al salone internazionale dell'aeronautica e dello spazio di Le Bourget nel luglio 2011.

Allo stesso tempo, l'amministrazione Sarkozy ha proceduto attivamente alla ristrutturazione della BITD francese, mettendo il gruppo Dassault al centro del sistema, e creando un embrione di "campione nazionale francese" intorno al gruppo Thales. La famiglia Dassault è diventata l'azionario industriale di riferimento del gruppo (con il 26% delle azioni contro il 27% dello Stato) dopo la fusione Alcatel/Lucent e la cessione delle quote di Alcatel in Thales al gruppo Dassault. Quest'ultimo ha promosso una politica di

espansione del gruppo Thales, che si è tradotta nell'acquisto di una quota del 35% del capitale dei cantieri navali militari francesi (DCNS) e in una proposta di acquisto di una quota del gruppo Nexter (armamento terrestre). L'apporto, voluto dall'ex Presidente Sarkozy, al gruppo Thales di alcune attività della società Safran avrebbe rafforzato ancora di più la società. L'aumento dell'influenza dei gruppi Dassault e Thales è stato concomitante alla degradazione delle relazioni franco-tedesche nel settore della difesa – legato ad una serie di avvenimenti quali il conflitto in Libia, il trattato bilaterale franco-britannico di Lancaster House ed una certa dose di tensioni industriali – e ad una marginalizzazione del gruppo EADS e in particolare della divisione difesa Cassidian, percepita in Francia come una società “tedesca”. L'amicizia e la vicinanza politica tra il gruppo Dassault e l'ex Presidente della Repubblica Sarkozy non sono sembrate del tutto estranee a questo rafforzamento che si è tradotto in un processo di “rinazionalizzazione” della BITD francese che, se portato a termine, avrebbe reso Thales l'equivalente francese di BAE Systems o di Finmeccanica. La nuova amministrazione Hollande (così come il Partito Socialista durante la fase di opposizione alla presidenza Sarkozy tra il 2007 e il 2012) sembra estremamente critica nei confronti della centralità affidata al gruppo Dassault (presente anche nel settore dei media, ad esempio con il quotidiano Le Figaro) facendo dunque presagire possibili cambiamenti della politica industriale francese (ridando importanza al gruppo EADS, e mettendo per esempio al centro del sistema il gruppo Safran). Il rapporto senatoriale n. 634 afferma che l'enunciazione di una strategia di *procurement* a lungo termine chiara e che bilanci le necessità industriali con quelle delle Forze Armate permetterebbe di evitare un' influenza troppo forte della BITD nella gestione della politica di equipaggiamento delle Forze Armate, quale che sia il colore politico dell'amministrazione. Tutti questi fattori e la congiuntura politica possono cambiare in modo puntuale l'allocazione di risorse e l'ordine delle priorità, ma non impattano i principi generali e la delimitazione dei *domaines de souveraineté*, grazie anche al “filtro” e all'importanza del ruolo della DGA.

Una volta stabilita a grandi linee il tipo di influenza esercitata dalla BITD francese, e restringendo l'analisi alla sola identificazione delle KSA a livello nazionale, è importante notare come il ruolo della BITD sia “ufficialmente” limitato. Ad esempio, la richiesta del *Conseil des industries de défense françaises* (CIDEF) – una lobby industriale del settore della difesa – di partecipare ai lavori della Commissione che redigerà il nuovo Libro Bianco, è stata rifiutata, limitando la sua partecipazione alle sole sessioni che tratteranno

di questioni industriali. Detto ciò, le relazioni tra la BITD e l'Amministrazione sono ovviamente molto forti. La quasi totalità delle grandi imprese francesi lavorano in qualche modo ad almeno una capacità tecnologica che può essere considerata "chiave" – ad esempio, nel campo della dissuasione nucleare operano, anche se con attività diverse, la MBDA, EADS, Safran, Dassault, DCNS e altri. Lo Stato è inoltre presente, direttamente o indirettamente, nel capitale di tutte le grandi società (in MBDA e Dassault lo Stato è presente tramite EADS). Per di più, la relazione tra BITD e DGA è quotidiana e di forte collaborazione. Nel caso di un investimento estero in un'impresa che agisce nel settore della difesa, la DGA, nonostante la sua attività di *monitoring*, agisce di concerto con i grandi *prime contractors* per capire la valenza strategica dell'impresa oggetto del tentativo di investimento. La DGA chiede la cooperazione dei *prime contractors* per capire esattamente su quali programmi, con quali prodotti, e con quale grado di strategicità, l'impresa che potrebbe essere oggetto di un *takeover* lavora, in modo da valutare se accettare o meno l'investimento.

3.4 Quali sistemi di tutela e protezione per le KSA ?

3.4.1 Il finanziamento della ricerca

La DGA dispone di risorse importanti per orientare lo sviluppo della politica tecnologica e industriale del paese. Il bilancio del Ministero della Difesa nel 2012 prevede una linea di bilancio dedicata alla R&D corrispondente a 3,5 miliardi di euro circa (3,3 miliardi nell'esercizio 2011), di cui quasi un miliardo dedicato alla R&T. Due linee del *budget* (programma 144, azioni "prospettiva dei sistemi di forza" e "studi operativi e tecnico-operativi") dotati rispettivamente di 34 e 20 milioni di euro, permettono alla DGA – secondo il rapporto senatoriale n. 634 – di orientare lo sforzo di ricerca verso le tecnologie considerate come "critiche". Per quanto riguarda il *procurement* di tali tecnologie considerate "critiche", viene poi applicata la [teoria dei "tre cerchi"](#). Per le tecnologie e attività che rientrano nel primo cerchio possiamo supporre, pur senza disporre di elementi quantitativi e qualitativi certi, che l'eccezione prevista all'art. 346 del TFUE sia invocata, e che il suo utilizzo sia più importante in Francia che in altri Stati europei, in particolare a causa degli equipaggiamenti legati alla dissuasione nucleare.

3.4.2 Controllo degli investimenti esteri, controllo delle esportazioni, protezione delle KSA

Lo Stato francese dispone di una serie di strumenti di salvaguardia delle imprese nel settore della difesa, in particolare per i settori considerati come strategici, ovvero quelli legati agli interessi essenziali di sicurezza dello Stato. Tra questi strumenti possono essere citati: il controllo azionario diretto di un'impresa; l'esistenza di strumenti *golden share* (*action spécifique*) per assicurare un certo tipo di controllo sulla strategia dell'impresa; l'esistenza di accordi specifici tra lo Stato e le imprese private volti a proteggere e a mantenere sul territorio nazionale le attività strategiche; e una legge sul controllo degli investimenti esteri.

Controllo azionario

Lo Stato francese dispone di una lunga tradizione, risalente al Colbertismo nel diciassettesimo secolo, di intervento diretto nella gestione dell'economia, in particolare nel settore della difesa. Oggi, nonostante una serie di privatizzazioni – la Legge n. 86-912 del 6 agosto 1986 e la Legge 93-923 del 19 luglio 1993 hanno permesso la privatizzazione di Thomson e Aérospatiale grazie alla fusione con imprese private – lo Stato francese resta presente, direttamente o indirettamente, nella quasi totalità delle imprese che compongono la BITD nazionale. Esso infatti controlla direttamente la società Nexter (ex Giat Industries), attiva nell'armamento terrestre, e il gruppo DCNS (65% delle azioni, ma con un partner minoritario, Thales, che gestisce la strategia dell'impresa). Il gruppo Dassault sembra interessato ad acquistare una quota di Nexter via Thales, dopo la fusione delle proprie attività navali con DCN che ha portato alla creazione di DCNS. Lo Stato è inoltre presente direttamente nel capitale delle società EADS, Thales, Safran e DCNS ed è indirettamente azionista delle filiali di EADS (Astrium, Eurocopter, Airbus Military e MBDA) e del gruppo Dassault (controllato dalla famiglia Dassault ma con una presenza azionaria di EADS). Lo Stato non è invece azionista di alcuna PMI, sebbene la DGA (e i *prime contractors*) osservi attentamente lo stato di salute tecnologica, economica e finanziaria di queste imprese per evitare, ad esempio, che delle difficoltà puntuali di finanziamento possano provocare la rottura della *security of supply*. A questo scopo è stato creato nel 2008 il *Fonds Stratégique d'Investissement*.

Si tratta di un fondo sovrano, dotato di circa venti miliardi di euro, che ha come finalità quella di sostenere le PMI più promettenti dal punto di vista tecnologico, nel caso in cui abbiano difficoltà di finanziamento. Il Fondo è attivo in tutti i settori economici e non solo in quello della difesa in cui è presente in modo marginale. I *prime contractors* si comportano allo stesso modo, e intervengono in caso di bisogno per proteggere i loro sub-fornitori.

Il controllo azionario, diretto o indiretto, da parte dello Stato permette ovviamente all'apparato statale di essere implicato nella gestione delle imprese. Per le società controllate, il *management* aziendale propone una strategia di impresa che viene poi validata dal Ministero della Difesa. Nel caso delle società in cui lo Stato è partner minoritario (ad esempio EADS e Thales) la strategia industriale viene definita dagli azionisti industriali privati, mentre lo Stato detiene un potere di veto, limitato e specifico, garantito da clausole contrattuali.

Come affermato in precedenza, il potenziale di controllo dello Stato sulle industrie della difesa non deve essere esagerato. Per la gran parte delle società citate, una società privata è entrata nel capitale della società stessa diventando l'azionista di riferimento industriale (come nel caso di Thales, EADS e DCNS).

La golden share

La *golden share* (*action spécifique*) è un istituto giuridico che permette allo Stato, in seguito ad un processo di privatizzazione di un'impresa pubblica, di detenere una serie di poteri speciali specifici, quali ad esempio il diritto di veto contro la cessione della società o di parte di essa. Storicamente si tratta di uno strumento utilizzato dall'Amministrazione francese per proteggere le aziende considerate come strategiche. Lo strumento, creato dalla Legge n. 86–912 del 6 agosto 1986 (la cosiddetta legge di privatizzazione), prevede:

1. La necessità per un eventuale investitore estero di chiedere un'autorizzazione preliminare per l'ingresso nel capitale della società con una quota di almeno 10% e dei suoi multipli;
2. La possibilità per lo Stato di nominare dei rappresentanti nel board della società;
3. La possibilità per lo Stato di opporsi alla vendita della società o di una parte di essa.

La *golden share* è stata applicata a Thomson CSF (oggi Thales) e ad Aérospatiale (fusa con Matra nel 1998 e divenuta poi socio fondatore di EADS). Con la creazione di EADS,

tuttavia, soprattutto in seguito alle pressioni tedesche, lo Stato francese rinunciò alla *golden share* che possedeva in Aérospatiale/Matra, anche se la creazione di una nuova *golden share* in EADS venne evocata dalla stampa internazionale all'inizio del 2011, per proteggere gli interessi degli Stati francese e tedesco di fronte ad un eventuale cambio di azionariato (alla luce dell'intenzione di Lagardère e Daimler di ridurre la propria partecipazione). Tale *golden share* dovrebbe tuttavia essere approvata dalla Commissione Europea, storicamente critica nei confronti di questo strumento. La *golden share* è ancora oggi presente in Thales.

Gli accordi specifici tra il Governo e le industrie della difesa

Per salvaguardare le attività industriali legate alla dissuasione nucleare, il Governo ha firmato degli accordi specifici con un certo numero di imprese operanti nel settore della difesa. Questi contratti permettono allo Stato di esercitare un diritto di veto sulla cessione della società e un'opzione *call* nel caso in cui la società decida di vendere attività legate alla dissuasione nucleare. Un caso specifico è costituito da EADS in quanto sono stati siglati diversi accordi e, in particolare:

1. Un accordo tra lo Stato francese (tramite la *holding* Sogepa) e la società Lagardère che permette allo Stato un diritto di veto indiretto su ogni acquisizione o vendita o aumento di capitale superiore ai 500 milioni di euro, ma anche sulla strategia industriale (politica di alleanze, cooperazioni industriali e finanziarie etc.) e su tutto ciò che concerne alcune filiali che operano nel settore nucleare;
2. Un accordo (*Participation Agreement*) tra lo Stato francese e le società che hanno siglato la nascita di EADS (Daimler, DASA AG, Lagardère, Sogepa e Sogead) garantisce allo Stato francese e a quello tedesco la stabilità dell'azionariato;
3. Un accordo specifico nel settore dei missili balistici di EADS (*Balistic Missile Agreement*) che permette allo Stato di esercitare un diritto di veto sull'attività in questo settore nonché un'opzione *call*.

Tra le altre società per le quali esistono accordi specifici di questo genere, si annoverano anche Safran (con un contratto tra lo Stato, Sagem e SNECMA per la salvaguardia delle attività del gruppo legate alla dissuasione nucleare che prevede un diritto di veto e un'opzione *call*), MBDA (per le attività legate alla dissuasione nucleare aereotrasportata), nonché gli accordi tra lo Stato e Dassault sulla gestione di Thales (anche in questo caso è

previsto il diritto di veto e l'opzione *call* nel caso di cessione o cambiamenti nell'azionariato di Dassault).

Il controllo degli investimenti esteri

Le modalità di controllo degli investimenti esteri in Francia sono regolate dal Decreto n. 2005-1739 del 30 dicembre 2005. La *Direction Générale du Trésor* del Ministero dell'Economia e delle Finanze è l'organo preposto a tale controllo. Gli investimenti sono controllati se concernono in qualsiasi modo, anche occasionale, attività legate all'esercizio dell'autorità pubblica, oppure se l'investimento estero può potenzialmente rimettere in discussione l'ordine pubblico, la salute pubblica o la difesa nazionale. Tutte le attività legate al settore della difesa (ricerca, produzione e commercio di armamenti) sono ugualmente controllate.

Nel caso di un investimento estero in una impresa francese legata al settore della difesa, la *Direction de la stratégie industrielle et de l'intelligence économique* della DGA è responsabile della preparazione del *dossier*, lasciando tuttavia la decisione finale se accettare o meno la proposta di investimento al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Secondo alcuni dati forniti dalla DGA, circa un terzo dei *dossier* sono accettati senza emettere osservazioni, mentre due terzi dei *dossier* sono accettati ponendo delle pre-condizioni all'investimento – ad esempio circa il mantenimento di una o più attività considerate “critiche” sul suolo francese. In alcuni settori, come quello dei missili balistici, la stabilità della fonte di approvvigionamento è considerata essenziale e viene sistematicamente richiesta. Altri tipi di pre-condizioni che possono venire richiesti includono certi tipi di “impegni comportamentali” di durata illimitata oppure il preavviso legale in caso di abbandono di un certo settore di produzione. Infine, meno dell'1% dei *dossier* presentati dalla DGA sono rigettati (circa 2 su 300).

Il sistema francese è complessivamente considerato molto rigoroso, per certi versi simile a quello americano, anche se con un grado di incertezza minore data la presenza di una maggiore codificazione scritta. In generale, nonostante non venga redatta una lista, sono ritenute “strategiche” quelle attività per cui viene valutato un possibile problema di sicurezza degli approvvigionamenti. Gli stessi responsabili governativi considerano il tasso di rifiuto di investimento molto basso (meno dell'1%) come una prova del buon funzionamento del sistema. La preferenza nei confronti di investimenti comunitari è

rivendicata apertamente – il controllo è infatti differente se l'investimento proviene da un paese UE o extra-UE. L'obiettivo finale dell'intero sistema è quello di assicurare la *security of supply*, preservare le attività industriali e il *know-how* ad esse associato, ed assicurarsi il rispetto delle obbligazioni contrattuali delle società oggetto di un investimento. Nel caso di un investimento proveniente da un paese dell'UE, il controllo scatta solamente in caso di *takeover* della società o di una sua filiale. Nel caso invece di un investimento proveniente da un paese non appartenente all'UE (anche se su questo punto esiste una divergenza tra lo Stato francese e la Commissione Europea, dato che la Francia considera come extra-UE anche una filiale europea di un gruppo extra-UE), l'investimento è controllato anche se la quota azionariale acquistata oltrepassa il 33,3%.

3.4.3 Considerazioni finali e esempi

L'attuale difficile congiuntura economica, sia a livello nazionale che europeo, insieme ad alcune scelte politiche degli ultimi anni, hanno favorito l'emergere in Francia di un sentimento generale di "abbandono" delle capacità industriali del paese. In questo quadro si inserisce l'elezione della nuova amministrazione francese e del Presidente Hollande, nei mesi di maggio e giugno 2012. Durante la campagna elettorale e i primi 100 giorni dell'attività della nuova amministrazione, l'accento è stato posto sulla necessità di salvaguardare e sviluppare l'industria nazionale, tanto che, ad esempio, il Ministero delle Attività Produttive è stato ribattezzato Ministero della Ricostruzione Industriale. Questo nuovo contesto politico non può tuttavia ignorare la difficile situazione economica e di bilancio del paese. Verosimilmente, quindi, lo Stato francese si troverà in futuro a dover modulare in modo ancora più ragguardevole le attività di ricerca e di *procurement*, nonché il sostegno all'*export*, verso quelle attività considerate come strategiche.

Recentemente, il gruppo MBDA ha realizzato uno studio econometrico per la DGA sull'attività missilistica in Francia. Dallo studio, che non è stato reso pubblico,³⁰ emerge come il contributo di tale attività all'economia francese sia maggiore degli investimenti dello Stato, generando attività economiche del valore di 605 milioni di euro (di cui 331 derivano dall'*export*) contro un investimento di 200 milioni di euro provenienti dal bilancio

³⁰ Intervista dell'autore con dei rappresentanti di MBDA France. Questo studio è citato anche dal rapporto senatoriale n. 634, alla pagina 34.

nazionale della difesa. Altri studi, anch'essi riservati, mostrerebbero che le capacità industriali militari "critiche" – che possono essere considerate delle KSA – generano 1,6 euro di attività economica (impieghi diretti e indiretti, IVA, contributi vari, IRPEF) per ogni euro investito dallo Stato. Questi studi, promossi dalla BITD francese, sono stati condotti per sollecitare le autorità a prendere coscienza del ritorno economico degli investimenti erogati negli anni passati (in particolare negli anni '80 e '90 per quel che riguarda il settore missilistico) e per mettere in evidenza come una forte presenza dello Stato nei settori dell'aeronautica e della difesa generi attività economica, mentre nei settori in cui ciò non avviene, come quello automobilistico, si riscontrano notevoli difficoltà dal punto di vista industriale e scarsi ritorni fiscali per lo Stato. La proliferazione di questi studi è ovviamente legata alla crisi economica e finanziaria, e alla prospettiva – certamente non rosea per la BITD francese – di forti riduzioni del bilancio della difesa nazionale. Se il bilancio nazionale è ufficialmente salvaguardato (la *Lettre de cadrage budgétaire* e la *Lettre plafond* che fissano le attribuzioni per l'anno 2013 in termini di *budget* e personale hanno imposto al Ministero della Difesa dei tagli lineari uguali a quelli degli altri Ministeri), un'analisi più attenta mostra una situazione particolarmente difficile. Le attuali indicazioni tengono conto unicamente del progetto di legge finanziaria rettificativo per l'anno 2012 che ha agito essenzialmente sulla leva fiscale. Tuttavia, per centrare gli obiettivi di riduzione del deficit in conformità con gli impegni assunti con la Commissione Europea, la Francia dovrà necessariamente attuare delle forti riduzioni di spesa. Per rispettare gli impegni stabiliti dalla Legge di Programmazione Militare 2009-2014³¹ (rispetto ai quali tra i 2 e i 3 miliardi di euro di crediti mancano già all'appello), dovrebbero essere globalmente reperiti tra i 7 e i 9 miliardi di euro. Dato che il Presidente Hollande ha confermato la strategia in termini di dissuasione nucleare (e quindi i crediti associati), questi fondi potranno essere reperiti unicamente attraverso una nuova riduzione del formato delle Forze Armate, oppure con una riduzione del *budget* dedicato agli investimenti. Un rapporto del Senato,³² parte integrante esso stesso della preparazione del nuovo Libro Bianco, ha sottolineato gli effetti drammatici sulla comunità militare dei tagli imposti dall'ex Presidente Sarkozy e ha sconsigliato fortemente nuove riduzioni del formato. Resterebbero quindi le spese di investimento, per ridurre le quali una migliore gerarchizzazione e un'identificazione più chiara delle attività chiave sarà necessaria. In quest'ottica, le imprese francesi che

³¹ Legge n. 2009-928 del 29 luglio 2009 relativa alla programmazione militare per il periodo 2009-2014.

³² Rapporto di informazione di Jean-Marc Pastor, André Dulait, Jacques Berthou, Michelle Demessine, Jacques Gautier, Alain Gournac, Christian Namy e Alain Néri, a nome della Commissione Affari Esteri e Difesa, n. 680 (2011-2012), 18 luglio 2012.

operano nel campo della difesa, preoccupate per i possibili tagli ai *budget* di *Research and Technology* (R&T) e *Research and Development* (R&D), cercano di influenzare i decisori politici nel tentativo di salvaguardare i propri programmi, chiedendo in particolare un sostegno più vigoroso nel campo dell'*export*.

Conformemente alla *lettre de mission* del Presidente Hollande, la nuova Commissione per il Libro Bianco dovrà quindi decidere se stabilire un nuovo formato delle Forze Armate (punto 1 della *lettre*) che potrebbe permettere di attuare delle economie di bilancio. Dato che quest'ultime saranno probabilmente insufficienti, la lettera di missione offre in filigrana una metodologia per la gerarchizzazione dei tagli, stabilendo che la priorità dovrà essere data alle "3 autonomie" (*appréciation, décision, action*). Ma queste priorità dovranno tenere conto degli interessi industriali, tecnologici che concorrono alla sovranità e all'autonomia strategica francese (punto 3 della lettera) e della condizione del personale (punto 4 della lettera). Un'equazione che sembra di difficile soluzione, ma che ha almeno il pregio di dare delle indicazioni metodologiche sull'identificazione futura delle KSA francesi che dovranno essere tradotte nella redazione del Libro Bianco, e negli altri documenti pianificativi che ne seguiranno.

Allo stato attuale, le autorità francesi seguono con attenzione, in termini di finanziamenti per la ricerca, sostegno all'*export*, e relazioni contrattuali, le società nazionali produttrici di attività che possiamo definire come KSA (nonostante ad oggi non esista una metodologia chiara di identificazione di quest'ultime). Per esempio, durante la presidenza Sarkozy, l'industria Dassault Aviation ha usufruito di un sostegno indefettibile sul mercato dell'*export* per la vendita di caccia-bombardieri Rafale, che assicurano la componente aereoportata della dissuasione nucleare. Risulta tuttavia difficile stabilire quanto il trattamento privilegiato o il sostegno dato ad una certa industria, prodotto o capacità, sia legato ad un'analisi della strategicità dello stesso, o alla vicinanza politica del gruppo con l'autorità politica in carica.

3.5 Conclusioni

L'obiettivo di questo studio, ovvero la descrizione della metodologia di identificazione delle capacità strategiche chiave in Francia, è soltanto parzialmente raggiunto. La nozione di

KSA viene vista con un certo sospetto dalle autorità francesi che evitano volontariamente di utilizzare tale nozione nonché di presentare pubblicamente la metodologia alla base della scelta dei settori da tutelare in materia di controllo degli investimenti esteri, oppure i settori per i quali l'esenzione ex art. 346 del TFUE viene invocata. Detto ciò, questo studio presenta le modalità con cui l'analisi strategica avviene in Francia, e l'impulso politico alla base di essa, dando vita all'elaborazione delle politiche di difesa. In particolare, è stato sottolineato il ruolo della DGA nell'identificazione delle tecnologie e delle capacità industriali da salvaguardare e da preservare sul suolo francese.

Tale situazione è tuttavia destinata ad evolversi con la futura pubblicazione del nuovo Libro Bianco sulla Difesa e la Sicurezza Nazionale, basato sulla *lettre de mission* redatta dal Presidente Hollande. Tale documento dovrebbe sfociare in una gerarchizzazione delle priorità della politica di difesa francese e in una migliore definizione, diretta o indiretta, delle KSA francesi che tenga conto dell'obiettivo fissato dal Presidente della Repubblica di dare impulso alla cooperazione europea nel settore della difesa.

La Commissione responsabile di redigere il Libro Bianco si potrà avvalere delle conclusioni contenute in sei rapporti parlamentari (due tra questi, rispettivamente sulle capacità industriali militari critiche e sul formato delle Forze Armate sono citati in questo studio) nonché dei lavori di una seconda Commissione, presieduta dall'ex Ministro degli Esteri Hubert Vedrine, incaricata di procedere ad una valutazione dei risultati ottenuti in seguito al reinserimento nel comando militare integrato della NATO. Dopo la convalida del nuovo Libro Bianco, sarà redatta una nuova Legge di Programmazione Militare tenendo conto degli imperativi di riduzione del deficit e delle decisioni contenute nel Libro Bianco. Il bilancio 2014, dopo un anno di transizione, dovrebbe dunque vedere un forte ridimensionamento dello sforzo finanziario francese in materia di difesa. Per gestire al meglio questo sforzo, la Commissione presieduta da Jean-Marie Guéhenno dovrebbe interessarsi alla creazione di una metodologia di identificazione delle KSA più precisa. Ad oggi, la Commissione sembra iniziare i suoi lavori concentrandosi sulla necessità di approfondire l'integrazione europea nel settore della difesa, ma anche di salvaguardare l'autonomia strategica francese, intesa come autonomia di analisi, decisione e azione (le tre autonomie descritte in questo studio). Per proteggere queste autonomie, il nuovo Libro Bianco dovrebbe provare a conciliare la riduzione del bilancio per la difesa con la protezione delle capacità industriali nazionali. Le decisioni prese terranno conto degli

esercizi di prospettiva geo-strategica e operativa descritti in questo studio, delle ambizioni francesi in termini di difesa, e delle evoluzioni in materia di *Pooling & Sharing* e di *Smart Defence*. Tenendo conto di tutto ciò, la Commissione dovrà determinare una metodologia per individuare le capacità strategiche chiave che lo Stato francese intende proteggere, e di conseguenza salvaguardare il tessuto industriale che produce tali capacità, le materie prime e la capacità di assicurarsi una adeguata *security of supply*. Ciò presuppone che il nuovo Libro Bianco delimiti in modo ancora più chiaro la strategia nazionale di *procurement* (quali capacità acquistare in regime di concorrenza e quali no), la strategia industriale (come salvaguardare le tecnologie e le capacità industriali in Francia; se favorire la creazione di monopoli industriali nazionali o di campioni europei; quale sostegno alle esportazioni), nonché una metodologia per conciliare queste due esigenze che potrebbero risultare contraddittorie.

4

Le attività strategiche chiave in Germania

di Claudia Major e Christian Mölling

4.1 Introduzione

E' difficile individuare una definizione chiara e univoca di cosa costituisca una attività strategica chiave ("*Key Strategic Activities*", KSA) in Germania. In assenza di una politica ufficiale e di una legislazione specifica al riguardo, risulta arduo indicare una metodologia precisa o un processo definito che porti alla loro identificazione. In termini generali, la Costituzione rifiuta l'intervento pubblico nel settore privato, ivi compreso quello della difesa. Eccezioni sono previste per una serie molto limitata di casi. Di conseguenza, una politica ufficiale a sostegno delle attività industriali nazionali nel settore della difesa infrangerebbe la Costituzione nonché la legislazione comunitaria. La stessa logica si applica alle imprese che operano in settori non legati alla sicurezza e alla difesa.

E' tuttavia importante sottolineare come la Germania abbia sviluppato, a livello non ufficiale, una serie di strumenti per supportare le proprie imprese nel settore industriale della difesa. La linea politica di tale settore viene elaborata da un numero ristretto di attori, tra i quali rivestono un ruolo di primo piano il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Economia e Tecnologia e l'Ufficio del Cancelliere. Anche i membri del Parlamento, su base individuale, ricoprono uno spazio d'intervento rilevante. L'importanza strategica di tutelare l'industria della difesa nazionale è condivisa da tutti gli attori sopracitati e si concretizza, in particolare, acquistando articoli della difesa prodotti sul suolo tedesco e salvaguardando la capacità di produzione nazionale.

Tali politiche non ufficiali volte a tutelare le imprese operanti nel settore della difesa non sono tuttavia parte integrante di un approccio globale alle KSA che tenga conto della base tecnologica e industriale della difesa (*Defence Technological and Industrial Base*, DTIB) nel suo complesso. Nella prassi, il Governo individua certe capacità strategiche come

chiave, nel momento in cui si trovi nella posizione di decidere se supportare o meno una determinata impresa nazionale. Tale scelta, tuttavia, avviene di volta in volta e sulla base di criteri *ad hoc*, senza valutare la rilevanza di tale impresa nel contesto più globale della DTIB.

Al di là della prassi politica e della legislazione esistente, è possibile individuare un certo numero di elementi che possono essere interpretati come parte integrante di una politica ufficiale sulle KSA. Di conseguenza, oltre ad offrire una panoramica delle politiche formali e informali sulle attività strategiche chiave in Germania, il seguente studio si propone di individuare ed analizzare anche gli elementi ufficiali che possono essere ricondotti ad un approccio tedesco verso le KSA.

Tali fattori che possono essere ricondotti ad una politica “ufficiale” sulle KSA mancano tuttavia della chiarezza e precisione necessaria per potersi poi tradurre in direttive operative. Questo approccio, infatti, è stato volutamente concepito per mantenere il processo decisionale sulle KSA nelle mani dell’autorità governativa che, di volta in volta, decide sulle modalità di prosecuzione ed esecuzione, mantenendo quindi un controllo totale sul settore. A questo proposito, risulta esemplificativa la decisione di rivedere il *Foreign Payment Act* (AWG) nel 2009. Tale modifica ha introdotto uno strumento di protezione per le attività strategiche chiave, in particolar modo nel caso in cui un investitore estero intenda rilevare una quota di una impresa tedesca superiore al 25%. Il *Foreign Payment Act* contiene dunque una definizione di cosa possa essere considerato strategico nell’ambito della base tecnologica e industriale della difesa. Si tratta di una definizione piuttosto generica che consente al Governo di includere uno spettro molto ampio di imprese nazionali. Vengono infatti identificate come potenziali attività strategiche chiave tutte quelle attività legate allo sviluppo e produzione di diverse tipologie di armamenti ed articoli militari, nonché particolari segmenti di capacità nel settore della crittologia. Il *Foreign Payment Act* ha introdotto il termine “interessi essenziali di sicurezza” come base per opporsi ad acquisizioni societarie da parte di investitori esteri. Questo concetto lascia un ampio spazio di manovra al Governo al quale spetta la determinazione di cosa costituisca un interesse essenziale di sicurezza, senza possibilità di impugnazione da parte di altri organi.

Nel 2007 è stata siglata una [dichiarazione congiunta tra il Ministero della Difesa \(MoD\) e la Federazione delle Industrie Tedesche \(BDI\)](#) sulle capacità tecnologiche e

industriali chiave nel settore della difesa che offre un ulteriore elemento per giungere ad una definizione di KSA. Nonostante non sia un documento legalmente vincolante, la dichiarazione include una lista delle capacità industriali nazionali considerate strategiche ed individua dei criteri per identificarle. In pratica, però, questa dichiarazione si è trasformata in una sorta di “lista dei desideri” dell’industria, in quanto vi ha trovato spazio ogni singolo elemento della base tecnologica e industriale della difesa e addirittura aree non esistenti in termini di capacità nazionale come, ad esempio, le industrie militari dell’aerospazio. Di conseguenza, la dichiarazione non è riuscita a fornire nessuna priorità o supporto al decisore politico. La motivazione principale per cui è stata data tanta enfasi a questa dichiarazione (e che ha fatto parlare di un passo importante nella direzione di un processo identificativo delle KSA nazionali), risiede semplicemente nel fatto che in precedenza non esisteva alcun documento ufficiale al riguardo.

Il processo che si è concluso con la firma della dichiarazione ha condotto alla nascita di un nuovo soggetto, ovvero l’Associazione Federale delle Industrie della Sicurezza e della Difesa. L’interazione tra il mondo dell’industria ed il Ministero della Difesa è stata così istituzionalizzata, garantendo una piattaforma comunicativa tra le due realtà.

Non esiste al momento alcun procedimento formale che preveda un aggiornamento o una revisione dei contenuti della dichiarazione congiunta. Tale procedimento, che dovrebbe essere promosso dal Governo, implicherebbe la volontà di entrambe le parti (Governo e industria) di arrivare ad una definizione più accurata di KSA da rendere successivamente esecutiva. Allo stato attuale, tuttavia, tale volontà non è stata espressa da nessuno degli attori coinvolti. Se tale revisione dovesse avvenire, la complessa rete di contatti ed interazione tra tali attori assumerebbe senz’altro una grande rilevanza e influenzerebbe la concettualizzazione dell’intero processo.

In linea generale esiste un legame tra la disciplina sulle KSA e gli accordi internazionali, soprattutto in riferimento alla legislazione comunitaria. È il caso soprattutto dei quei settori che ricadono nelle competenze concorrenti tra l’Unione e gli Stati membri e dei regolamenti che disciplinano settori quali la concorrenza, la non-discriminazione e i diritti fondamentali.

Esiste un legame retorico tra l’Accordo Quadro/Lettera di Intenti, l’art. 346 TFUE e la legislazione nazionale. Una definizione più precisa delle KSA non deriva dal fatto che a

livello nazionale ed internazionale venga utilizzato il concetto, piuttosto vago, di “interessi essenziali della propria sicurezza” citato dall’art. 346 TFUE. Inoltre, l’art. 8 dell’Accordo Quadro/Lol non gioca alcun ruolo nella legislazione nazionale né tantomeno nel confronto tra gli attori governativi.

La direttiva sul *procurement* della Commissione Europea con riferimento all’art. 346 TFUE limita il raggio d’azione del Ministero della Difesa tedesco minando, infatti, la possibilità di continuare ad operare con la prassi tradizionale del *buying national*.

La dichiarazione congiunta MoD-BDI del 2007 dimostra come il mondo industriale tedesco sia stato particolarmente efficace nell’influenzare una definizione – seppur generica – di KSA. Insieme al Governo, l’industria è stata attivamente coinvolta nella stesura di tale definizione. Non c’è però evidenza che le singole imprese o associazioni industriali abbiano interferito con la valutazioni governative su quali fossero da considerare attività strategiche chiave. L’impatto della dichiarazione va oltre la semplice elencazione delle aree considerate strategiche, costituendo di fatti un punto di riferimento per tutte le decisioni nazionali che riguardano le KSA. Il processo che ha portato alla dichiarazione del 2007 verrà probabilmente riutilizzato qualora si decidesse di pervenire ad una nuova “definizione”, portando dunque a un nuovo coinvolgimento dell’industria.

Per quanto riguarda le Forze Armate, se si escludono quelle che fanno parte integrante dell’organico del Ministero della Difesa, si può affermare che difficilmente sono nella posizione di esercitare una certa influenza nel processo di definizione ed identificazione delle KSA. Solamente il *Chief of Defence* (CHOD) e le cariche più alte del Ministero hanno tale possibilità per ciò che concerne la loro posizione nella catena di comando. In seguito alla riforma del settore della difesa, le responsabilità per il *procurement* sono state trasferite all’ufficio del CHOD. Nonostante questa competenza, l’ufficio del CHOD manca delle necessarie risorse in termini di *expertise* e di personale per valutare in modo sistematico l’impatto delle sue decisioni di *procurement* sulla base industriale della difesa.

La mancanza di un meccanismo di supporto sistematico per le proprie attività strategiche chiave ha portato il Governo a tutelare la base industriale della difesa nazionale con un approccio *ad hoc*. Non si tratta di finanziamenti per incoraggiare le esportazioni, piuttosto di interventi di *lobbying* – qualora sia ritenuto necessario – a favore di imprese tedesche che esportino i loro prodotti al di fuori del territorio nazionale. In alcuni casi specifici il

Governo ha anche agito per impedire investimenti esteri che avrebbero potuto danneggiare gli interessi tedeschi in settori considerati strategici, come avvenuto nel caso Thales-Atlas Elektronik.

4.2 I fattori chiave della politica industriale nel settore della difesa

4.2.1 La politica industriale della difesa: la domanda

Tradizionalmente, il Governo tedesco non annovera la DTIB tra i settori economici di punta. In effetti, la base tecnologica e industriale della difesa rappresenta solamente l'1% del PIL nazionale con circa 60-80.000 lavoratori impiegati nel settore. Nonostante ciò, il Governo considera l'industria della difesa nazionale strategicamente importante: in primo luogo essa consente al paese di partecipare al quadro decisionale internazionale (per esempio Accordo Quadro/Lol e NATO); in secondo luogo costituisce un elemento essenziale per assicurare un certo grado di autonomia decisionale a livello nazionale. Di conseguenza, per sostenere la propria base nazionale, anche in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, la Germania si rifornisce principalmente tramite le proprie industrie. La politica del cosiddetto "*national first*" è tuttavia una questione di sottile equilibrio tra il necessario riconoscimento della crescente globalizzazione dei mercati e il tentativo di mantenere per quanto più possibile a livello nazionale la base dell'offerta come unica opzione veramente "affidabile". Tuttavia, alla luce della sempre maggiore pressione legata alla diminuzione del bilancio della difesa, risulta sempre più complicato per il Governo perseguire tale linea che risale al periodo della guerra fredda. Oltretutto, il focus prettamente nazionale dato al proprio *procurement* ha reso il paese fortemente dipendente dai propri fornitori nazionali.

Sebbene la posizione tedesca sul *procurement* si sia parzialmente evoluta a partire dagli anni '90, dando spazio anche ai fornitori internazionali, la linea principale consiste nell'approvvigionamento a livello nazionale, da fornitori individuali e seguendo modalità non-competitive. La Germania ha adottato regolarmente l'art. 346 del TFUE (ex art. 296

TUE) per derogare alla legislazione comunitaria esistente: un esempio è costituito dai droni Heron e dai veicoli corazzati Eagle di cui si è dotato il paese nei primi anni 2000.³³

Il sistema di *procurement* multinazionale riflette essenzialmente due obiettivi: uno di carattere politico e uno militare. In Germania viene impiegato unicamente per quelle aree dove non esistono capacità industriali a livello nazionale (ad esempio per gli aerei da combattimento e gli elicotteri) oppure nel caso in cui prevalgano logiche politico-strategiche (come nel caso di MEADS, il sistema mobile di difesa aerea e missilistica sviluppato con Italia e Stati Uniti). Tutti i programmi sono soggetti al principio del *Juste retour* (ovvero un ritorno industriale pari alla quota di partecipazione ad un determinato programma) e devono necessariamente dar luogo ad una versione compatibile con gli equipaggiamenti disponibili a livello nazionale. Nonostante ciò, il caso degli Airbus A400M e degli elicotteri NH-90 hanno dimostrato le problematiche che possono derivare da progetti di *procurement* multinazionale. Il Governo tedesco, memore delle difficoltà causate da tali programmi multinazionali, potrebbe utilizzarli come pretesto per sostenere ulteriormente la propria base tecnologica e industriale della difesa.

Al pari del *procurement*, anche le esportazioni costituiscono un capitolo delicato. Nonostante l'industria nazionale sia fortemente dipendente dai mercati esteri e il 70% del fatturato di alcune imprese provenga dall'estero, le esportazioni di prodotti militari non godono di grande popolarità tra i cittadini tedeschi. Tutti i nuovi prodotti sono soggetti all'analisi costi/benefici per valutarne l'"esportabilità" ed il Governo tedesco ha sistematicamente promosso l'esportazione di armamenti, anche se con modalità meno "aggressive" rispetto alla Francia e al Regno Unito.

4.2.2 La politica industriale della difesa: l'offerta

Il mercato della difesa tedesco è dominato da imprese nazionali, siano esse configurate come singole entità, o come parte di consorzi e *joint ventures*. Oltre alle cosiddette imprese di prima fascia (*Tier 1*), il panorama industriale tedesco è caratterizzato da un elevato numero di PMI. Comparando la situazione delle PMI in altri paesi, risulta evidente

³³ Bialos, Jeffrey P., Fischer, Christiane E., Koehl, Stuart L., *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy*, Volume I, Center for Transatlantic Relations, 2009.

come un gran numero di quelle tedesche siano riuscite ad accedere al mercato internazionale tramite l'esportazione di prodotti di nicchia e servizi, costituendo circa il 60% del fatturato totale delle esportazioni nazionali.

Tra le principali imprese, EADS detiene il 25% della quota complessiva di mercato, Thyssen Krupp il 18%, Eurofighter l'11% (consorzio), NH Industries il 7% (elicotteri, consorzio), Taurus il 7% (stand-off missili da crociera, consorzio), KMW il 4%, PSM il 4% (veicoli da combattimento Puma, *joint venture* nazionale), SAP il 3% (*software*), Diehl il 2% (munizioni, missili), Siemens il 2% (elettronica), Eurojet il 2% (motori a reazione, consorzio), altre ancora il 15%.

Se si escludono EADS e Rheinmetall, le maggiori industrie sono, in parte, proprietà di famiglie o di piccoli gruppi di associati: Diehl è un'impresa familiare al 100%; il 25% delle azioni della Thyssen Krupp sono controllate da una fondazione familiare; KMW è controllata al 100% da un'unica famiglia. Tradizionalmente queste famiglie intrattengono legami con la classe politica, il che consente loro di supportare e difendere i propri interessi.

Si assiste ad una crescente tendenza nel consentire l'ingresso di imprese straniere nella cosiddetta seconda e terza fascia (*Tier 2 e 3*) del mercato tedesco – ad esempio nei settori dei pezzi di ricambio, dei piccoli componenti e delle *commodities*. Un requisito informale da rispettare è quello del “*wear the German flag*”, ovvero di procurarsi un *partner* tedesco che accresca la probabilità di risultare vincenti nella presentazione di un'offerta.

4.2.3 Il rapporto Governo-industrie della difesa

La relazione tra il Governo e le industrie della difesa si sviluppa in base a due principi fondamentali: in primo luogo, la predilezione per un ordine economico di stampo liberista che prevede il rifiuto dell'intervento statale; in secondo luogo, una specifica propensione verso i fornitori nazionali. La combinazione di questi due principi ha determinato un rapporto molto particolare tra Stato-industria che è dunque caratterizzato da un alto grado di informalità.

Ufficialmente, sin dagli anni '70, il Governo non controlla direttamente l'industria della difesa che risulta completamente in mano ad attori privati. Ciononostante, il grado di interdipendenza tra l'industria e il Governo è visibile: le Forze Armate (*Bundeswehr*) sono un acquirente di riferimento per le industrie della difesa nazionali. Nonostante la maggior parte delle industrie della difesa tragga i propri profitti soprattutto dalle esportazioni, ha tuttavia bisogno in prima battuta delle ordinazioni nazionali.

Allo stesso tempo, il Governo dipende dall'industria nella misura in cui essa è in grado di fornire gli strumenti necessari per garantire l'operatività delle Forze Armate. Il Governo esercita la propria influenza sull'industria della difesa secondo varie modalità: assumendo decisioni strategiche; finanziando, acquistando o regolando il mercato; ma anche opponendo il veto ad un qualsiasi investimento estero che porterebbe l'investitore straniero a possedere più del 25% delle azioni di una società tedesca.

Per motivi storici, l'opinione pubblica tende a considerare le questioni legate all'industria della difesa in modo piuttosto ambiguo. Solitamente non giova ad un politico o ad una figura istituzionale prendere posizioni riguardanti questo settore. Ciononostante, singoli esponenti del governo, del Parlamento o del mondo militare intrattengono relazioni molto forti con gli industriali più importanti del paese. Sovente il *procurement* non è soggetto a decisioni chiare e trasparenti, ma è piuttosto il risultato di un processo di negoziazione e trattative che coinvolgono diversi attori, con una forte componente di *lobbying*. Le Commissioni Difesa e Bilancio del Parlamento rivestono un ruolo piuttosto importante in questi processi di negoziazione.

4.2.4 L'ordinamento economico e l'intervento dello Stato

Al contrario di molti altri Stati europei, la Germania continua a perseguire un approccio economico di stampo liberista, disapprovando il coinvolgimento dello Stato nel *business* delle industrie della difesa e attuando una divisione molto netta tra queste ultime e gli organismi pubblici. Sebbene esista la *partnership* di tipo pubblico-privato (*Private-Public Partnerships*, PPP), di fatto il Governo non detiene azioni di nessuna impresa nel settore della difesa. L'unica eccezione è costituita da EADS, di cui lo Stato possiede il 7,5% delle azioni tramite l'agenzia statale KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*).

Ovviamente questo approccio economico limita anche le modalità con cui il Governo può intervenire rispetto alle decisioni imprenditoriali delle aziende nazionali. Generalmente, il Governo deve rispettare le decisioni imprenditoriali delle singole imprese. Questo principio è stato applicato anche in casi in cui erano in gioco attività strategiche chiave come, per esempio, nella revisione del *Foreign Payment Act* (AWG) nel 2009. L'approccio economico liberista e, più in particolare, la questione di come coniugare la libertà imprenditoriale delle imprese tedesche con la difesa degli interessi di sicurezza dello Stato (ovvero la sicurezza degli approvvigionamenti) ha fortemente influenzato il dibattito che ha portato alla revisione dell'AWG.

4.2.5 Sviluppi recenti

La crisi finanziaria non ha ancora colpito l'industria della difesa tedesca così duramente come in altri paesi. Tuttavia, l'interazione tra l'industria e il Ministero della Difesa si è via via resa più complessa. Nel 2011, il Governo tedesco ha approvato le Linee Guida della Politica di Difesa (*Defence Political Guidelines*, DPG), che prevedono una diminuzione del livello di dipendenza dalla base industriale della difesa nazionale a favore di quella europea. Il DPG prevede la riduzione di alcune di quelle capacità che era previsto dovessero rimanere a livello nazionale. Comunque è apparso subito chiaro che questo processo di riforma non sarebbe stato accompagnato da una sistematica revisione da parte del Ministero della Difesa dei principi guida in materia di difesa e di politica industriale in tale settore. Oltretutto le novità previste riguardano solo il *procurement* nazionale. Per i programmi internazionali si applicano ancora le vecchie regole.

L'industria tedesca punta ad aggiudicarsi contratti nazionali in modo da crearsi una barriera di protezione contro i tagli e, allo stesso tempo, entrare in nuovi settori di mercato (i.e. contratti per la formazione, i servizi e la manutenzione). Nonostante l'industria auspichi l'intervento del Governo per essere tutelata dagli altri concorrenti a livello internazionale e per favorire l'esportazione dei propri prodotti, essa rimane ancorata al concetto del *Bundeswehr* come acquirente di riferimento, non fosse altro per le risorse R&D destinate allo sviluppo di nuovi prodotti. Soprattutto in una prospettiva di lungo periodo, il Governo dovrà necessariamente decidere se continuare ad investire nel mantenimento dell'industria della difesa nazionale.

4.3 KSA: “Definizione” e processo decisionale

Come precedentemente affermato, in Germania non esiste una definizione precisa di attività strategiche chiave, né tantomeno un chiaro processo decisionale che porti alla loro identificazione. Sebbene il Governo non abbia una politica ufficiale né siano state rilasciate dichiarazioni al riguardo, in una serie di circostanze ha adottato delle decisioni che potrebbero determinare una prima interpretazione del concetto. Oltretutto, l'analisi di alcuni documenti ufficiali può rivelarsi utile per interpretare le differenti sfaccettature di tale concetto attribuite nel corso del tempo dai diversi Governi, e più in generale dalla pubblica amministrazione. Ciò detto, il principio generale che regola il comportamento del Governo nell'ambito delle attività strategiche chiave è quello di mantenere un'ampia libertà di manovra e limitare contemporaneamente che la materia sia dibattuta pubblicamente.

Dato il gran numero di attori coinvolti nella politica industriale di difesa, la “definizione” di attività strategiche chiave avviene in modo piuttosto indiretto e informale. Si tratta infatti di un processo imperscrutabile che coinvolge il Governo e le industrie più importanti, senza tuttavia essere incanalato in un quadro di regole ben definite.

La definizione di cosa costituisca un'attività strategica chiave è prevalentemente una competenza governativa. Il Parlamento in quanto tale non viene coinvolto, anche se in pratica si assiste ad un coinvolgimento di singoli parlamentari che possiedono uno specifico interesse nel settore. In assenza dunque di un'effettiva definizione e di un chiaro processo di identificazione delle attività strategiche chiave, questo studio si propone di offrire alcuni elementi informali che possano aiutare a comprendere quale sia la percezione di KSA da parte delle istituzioni politiche. Risulta altresì evidente come sia difficile stabilire una definizione esatta di KSA basandosi solo sull'interpretazione e l'analisi di tali elementi di carattere non ufficiale.

4.3.1 Gli attori

La politica industriale tedesca nel settore della difesa è condotta da un gruppo limitato di attori appartenenti al Governo, al Parlamento e al mondo dell'industria. Per quanto riguarda il Governo, si tratta essenzialmente dei Ministeri della Difesa e dell'Economia nonché dell'Ufficio del Cancelliere. Tali attori rivestono un ruolo importante nella gestione

degli affari industriali, e di conseguenza, nella definizione di cosa costituisca un'attività strategica chiave.

Il Ministero della Difesa e l'Ufficio del Cancelliere

Il Ministero della Difesa (MoD) e l'Ufficio del Cancelliere condividono una visione piuttosto simile sulle politiche industriali da attuare in tale settore. Il primo ha dimostrato una certa predilezione per quelle imprese che dipendono dallo Stato, garantendo così un grado di controllo nei confronti dell'impresa stessa. Al tempo stesso, vede con diffidenza la stipula di contratti con imprese estere, temendo di non riuscire a far rispettare il contratto nel caso di contenziosi.

In generale, il MoD è piuttosto esitante nell'intervenire sul tema delle attività strategiche chiave, ritenendo di conseguenza che una valutazione caso per caso costituisca al momento la migliore strategia. Nel caso fosse necessario pervenire ad una definizione precisa di cosa si intenda per attività strategiche chiave, il Ministero preferirebbe indicare le capacità industriali di pari passo con i bisogni operativi delle Forze Armate. Questo approccio è stato indicato nelle Linee Politiche Guida della Difesa (*Defence Political Guidelines*) pubblicate dal Ministero nel 2011. Tuttavia, il MoD preferirebbe comunque attendere la conclusione della riforma del settore della difesa, iniziata nel 2010, con l'obiettivo di valutare quali siano le capacità militari che "sopravviveranno" ai tagli imposti al bilancio. Tale processo servirà dunque al Ministero come base per analizzare, da una sua prospettiva, gli elementi essenziali della base tecnologica e industriale nel settore della difesa.

Le priorità che il MoD ritiene fondamentali per poter definire delle capacità strategiche chiave sono quelle in grado di:

1. Contribuire alle capacità militari nazionali;
2. Accedere a programmi internazionali nel settore degli armamenti nonché ad operazioni multinazionali;
3. Generare un ritorno in termini economici e di influenza politica.

Un approccio alternativo suggerito dal Ministero potrebbe essere quello di classificare i diversi settori industriali, e le relative imprese, in base ai seguenti criteri, coniugando i propri interessi operativi con l'offerta industriale:

1. La domanda del Ministero della Difesa (a livello nazionale) per uno specifico prodotto industriale;
2. La tutela a livello internazionale dei *national champions*;
3. La rilevanza marginale.

Si tratterebbe poi di dedurre dal portafoglio delle capacità le seguenti aree:

1. Aree dove le capacità militari corrispondono a capacità industriali esistenti;
2. Aree dove le capacità militari dovrebbero corrispondere a capacità industriali attualmente non esistenti;
3. Aree di pianificazione per il futuro.

In generale, però, il Ministero risulta piuttosto scettico nel ritenere che esplicitare cosa costituisca una attività strategica chiave possa portare ad una identificazione di determinati settori industriali o addirittura di specifiche imprese. Viceversa, potrebbe ritenere più appropriato porre l'attenzione su aree ben definite come l'optoelettronica, o specifiche aree di ricerca nel settore della difesa come la scienza dei materiali.

Nel caso in cui una società estera rilevi un'impresa tedesca, il Ministero della Difesa dovrebbe valutare l'impatto per le proprie Forze Armate e le conseguenze per la sicurezza degli approvvigionamenti (come cambierebbe la *security of supply* e quali potrebbero essere i fornitori alternativi?).

Il Ministero dell'Economia e della Tecnologia

Ufficialmente, il Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia (BMW) non offre un sostegno settoriale bensì orizzontale, non occupandosi di specifiche imprese ma piuttosto di quelle capacità, tecnologie e settori di competenza che dovrebbero essere tutelati e ampliati. Si occupa anche di sostenere le imprese tedesche che esportano i propri prodotti all'estero.

Il Parlamento

Sulla carta, il Parlamento riveste un ruolo importante nel processo decisionale che riguarda l'industria della difesa. Tale ruolo deriva soprattutto dalla cosiddetta “clausola dei 25 milioni” (“*25 Million Act*”) e dal relativo atto di autorizzazione/esecuzione (*Ermächtigungsvorlage*). Tale clausola stabilisce che i progetti il cui costo superi i 25 milioni di euro debbano essere approvati dal Parlamento. L'atto di autorizzazione specifica che sono soggetti all'approvazione del Parlamento anche i progetti per i quali è previsto il finanziamento dal *budget* federale o nel caso in cui questo venisse prolungato per diversi anni.

Tradizionalmente, le due Camere del Parlamento – la Camera Federale (*Bundestag*) e la Camera delle Regioni (*Bundesrat*) – non attribuiscono una grande importanza alle questioni legate all'industria della difesa. Raramente queste ultime sono state oggetto di dibattito parlamentare sin dall'unificazione delle due Germanie nel 1990.

La competenza per le questioni inerenti tale settore non è formalmente attribuita a nessuna specifica Commissione parlamentare. Oltretutto il Parlamento non è preparato per affrontare tali tematiche, sia per mancanza di risorse che di competenze. Nel periodo 2006-2009, il Parlamento ha costituito un gruppo parlamentare *rapporteur* (*Berichterstattergruppe*) con il compito di valutare il livello nazionale ed europeo di R&D nonché la cooperazione nel settore degli armamenti. Sebbene l'obiettivo del gruppo fosse quello di proporre delle *policy options*, esso non è giunto a nessuna conclusione utile.³⁴

Di conseguenza rimane all'iniziativa dei singoli membri del Parlamento individuare – ed eventualmente sostenere – aree industriali di specifico interesse. Non stupisce che si occupino di questioni di politica industriale soprattutto quei parlamentari che annoverano tra il loro elettorato imprese che operano nel settore della difesa. Puntando alla rielezione, il coinvolgimento dei parlamentari tedeschi è quindi influenzato dalla difesa di interessi puramente locali, in particolare per ciò che concerne la tassazione e i posti di lavoro. La loro attenzione non è dunque centrata sull'impatto che la DTIB tedesca ha sulla sicurezza del paese ma piuttosto su quale impresa potrà trarre beneficio dal *procurement* del Ministero della Difesa. Di conseguenza, questo limitato interesse dei parlamentari accresce enormemente lo spazio di manovra degli attori governativi.

³⁴ Il rapporto datato 22 aprile 2009 non è stato reso pubblico.

4.3.2 Gli strumenti

Il Governo ha a sua disposizione un limitato numero di strumenti per cercare di influenzare la base tecnologica e industriale di difesa: i fondi destinati alla R&D, il *procurement* di beni e servizi, il sostegno per le esportazioni e il potere di bloccare la vendita di un'impresa nazionale che opera nel settore della difesa ad investitori esteri. La portata limitata di tale strumenti è frutto dell'ordine economico stabilito dalla Costituzione (*Wirtschaftsverfassung*) e degli ulteriori vincoli posti dalla legislazione comunitaria. La Costituzione prevede una netta distinzione, in linea di principio, tra lo Stato e l'industria privata, sottintendendo come lo Stato non sia il migliore *entrepreneur* possibile, soprattutto quando quest'ultimo riveste un duplice ruolo nel lato della domanda e dell'offerta. Di conseguenza, gli strumenti che l'autorità politica può utilizzare per tutelare le proprie attività strategiche sono abbastanza imprecisati. Si potrebbe anche ipotizzare che la Germania sarebbe difficilmente in grado di tutelare tali attività nel caso in cui un'impresa versi in una situazione critica. E' tuttavia compito del Governo assicurare che le imprese, considerate importanti perché implicate nella produzione di attività e beni considerati strategici, possano operare in un contesto il più favorevole possibile.

Il supporto diretto dei Ministeri

Gli strumenti che il Governo può utilizzare per sostenere l'industria nazionale della difesa sono principalmente tre. In circostanze eccezionali, potrebbe addirittura considerare il salvataggio di un'impresa sull'orlo della bancarotta. Questi scenari, tuttavia, implicano sempre che alla base di un eventuale coinvolgimento del Governo ci sia in primo luogo una richiesta di aiuto da parte dell'impresa in difficoltà. In linea generale, infatti, lo Stato non si occupa di monitorare lo stato di salute della propria base tecnologica e industriale di difesa.

1. Un'impresa può rivolgersi al Ministero della Difesa per cercare di ottenere uno specifico contratto. Perché ciò avvenga, il supporto di un certo numero di membri del Parlamento è fondamentale, soprattutto se appartenenti alle Commissioni Bilancio e Difesa oppure se rappresentanti l'elettorato regionale in questione. Il Ministero dell'Economia e della Tecnologia (BMWi) non appoggia attività di questo genere, perché potrebbe essere percepita come una interferenza con le competenze del Ministero della Difesa.

2. Il BMWi può fornire sostegno alle esportazioni. In questo caso, il BMWi è il referente principale, vantando un'influenza maggiore che nell'ambito puramente domestico. Il BMWi generalmente sostiene le esportazioni dell'industria tedesca della difesa. Tuttavia, questo sostegno non è parte di un approccio strategico volto a tutelare le KSA nazionali: si tratta piuttosto di iniziative *ad hoc* nel caso in cui si aprano delle finestre di opportunità che permettano di sostenere una specifica impresa considerata importante in quanto in grado di produrre beni e possedere capacità considerate strategiche. A partire dal 2000, l'approccio del Governo tedesco si è leggermente evoluto nella direzione di un sostegno più attivo alle proprie imprese. Questo atteggiamento, però, non si è manifestato in alcun documento ufficiale che riguardi le esportazioni nazionali. Di conseguenza, le imprese che producono beni e possiedono capacità considerate strategiche a livello nazionale beneficiano – ma non solo esse – di questo approccio più *pro-active* delle istituzioni nel settore delle esportazioni.
3. Il Governo può considerare di sostenere le imprese che intendano diversificare il loro *portfolio* di prodotti – ad esempio nel settore della sicurezza civile – per cercare di ridurre la dipendenza dal solo settore della difesa. Anche in questo caso, però, l'*incipit* dovrebbe provenire in primo luogo dall'impresa stessa e, solo in secondo luogo, essere sostenuta dal Governo (evitando la modalità dei sussidi diretti).

E' molto improbabile che il Governo decida di mettere a disposizione fondi federali per sostenere un'impresa in seria difficoltà finanziaria, in quanto creerebbe un precedente negativo nel quadro di un sistema economico che è invece basato sul non-intervento dello Stato negli affari privati. Il principio di non-intervento è un valore fondamentale per l'ordine economico tedesco e, difficilmente, il Governo smentirebbe questa impostazione. Detto ciò, esiste una differenza fondamentale tra l'intervento del Ministero della Difesa e quello del BMWi quando si tratta di sostenere imprese che sono considerate rilevanti per le attività strategiche chiave. Nonostante entrambi i Ministeri concordino sul principio dell'eccezionalità dell'intervento statale, in casi di particolare gravità ed emergenza in cui ritenessero opportuno intervenire, si potrebbero ipotizzare tipologie di intervento differenti: il Ministero della Difesa potrebbe essere disposto a fornire un sostegno diretto a singole imprese anche tramite un parziale o totale rilevamento da parte dello Stato; il BMWi, invece, potrebbe considerare un'opzione fattibile la fusione con altre imprese (nazionali o estere).

4.3.3 Istituzioni informali

Nel 2004, il Governo dichiarò di voler finanziare progetti R&D con uno stanziamento di circa 70 milioni di euro, ponendo così la delicata questione della modalità di assegnazione dei fondi. Il Ministero della Difesa chiese alle imprese interessate di stilare una lista di capacità industriali “chiave” per la Germania. La fase iniziale di questo processo, che si sarebbe poi concluso con la lista congiunta BDI-MoD sulle “*core capabilities*”, si è svolto in un clima di sospetto da parte delle imprese nei confronti del Ministero ma anche nei confronti delle imprese concorrenti. Nella fattispecie, l’obiettivo di ciascuna impresa era quello di evitare ad ogni costo che il Ministero della Difesa stilasse una lista che non includesse i prodotti del proprio *portfolio*. Il processo si è alla fine concluso con la creazione di due nuove istituzioni:

1. La cosiddetta RüAK (*Arbeitskreis Rüstungswirtschaft*), un gruppo di lavoro sull’industria degli armamenti, composto da rappresentanti del Ministero della Difesa e dell’industria. Tale gruppo ha redatto la lista delle capacità industriali chiave e, fino ad oggi, pur mantenendo la sua natura di forum informale, il RüAK è divenuto una istituzione consolidata e credibile che permette uno scambio importante di vedute e di informazioni tra il Governo e l’industria nazionale;
2. L’Associazione Federale delle Industrie Tedesche della Sicurezza e della Difesa (BDSV) fondata nel 2009. Il RüAK ha infatti condotto alla creazione del BDSV, che annovera tra i suoi membri tutte quelle imprese operanti nel settore tecnologico della sicurezza e della difesa. Tali imprese costituiscono un valore industriale importante in Germania e sono coinvolte nel fornire equipaggiamenti e servizi agli organismi interni di sicurezza e difesa.

Le due istituzioni hanno consentito all’industria della difesa di rafforzare il proprio rapporto di fiducia con il Governo, favorendo allo stesso tempo un atteggiamento più disciplinato dei propri membri.

4.3.4 Elementi di una “definizione”

Come ampiamente sottolineato in questo studio, il Governo tedesco preferisce non cristallizzare in alcuna definizione le proprie attività strategiche chiave. La posizione del

Governo potrebbe essere sintetizzata in modo provocatorio in questi termini: l'industria automobilistica è importante, quella della difesa non lo è. Il Governo non ha mai avvertito la necessità di adottare un approccio più strategico nel settore dell'industria della difesa, ritenendo che esso possa essere gestito tra le questioni di ordinaria amministrazione. Questo atteggiamento rivela l'assenza di una logica strategica governativa sulle questioni industriali legate al mondo della difesa.

Nonostante ciò, è possibile identificare tre elementi che potrebbero costituire in via di principio una “definizione” di KSA. Il primo elemento può essere ricavato dall'analisi *Foreign Payment Act* del 2009 e, in modo particolare, della sua undicesima revisione. Quest'ultima ha infatti introdotto la possibilità di esaminare ed eventualmente bloccare società estere che intendano rilevare, in modo parziale o totale, imprese tedesche considerate importanti per la DTIB. Il secondo elemento di questa “definizione” è la terminologia “interessi essenziali di sicurezza” introdotta sia dal *Foreign Payment Act* che dall'art. 346 TFUE. In terzo luogo, la dichiarazione BDI-MoD del 2007 sulle capacità industriali chiave nel settore della difesa offre una serie di criteri per identificare le KSA nonché le attività necessarie per mantenerle.

Sebbene questi tre elementi possano apparire promettenti, nessuno dei documenti sopracitati offre una definizione precisa di KSA né tantomeno un ordine di priorità, riflettendo piuttosto l'interesse primario del Governo tedesco ad utilizzare il maggior spazio di manovra consentito dalla Costituzione, ma allo stesso tempo evitando di diventare responsabile del *business* delle imprese private.

La preferenza per una “non definizione”

Nonostante disponga di una serie di strumenti alquanto efficaci per sostenere il proprio comparto industriale, il Governo tedesco ha optato per sviluppare una “definizione” di KSA esclusivamente in base alla necessità e secondo una logica *case-by-case*. Questa “definizione” risponde semplicemente ad esigenze di breve periodo ed è limitata a singoli programmi, non riguardando mai un livello strategico industriale più ampio. Per il Governo si tratta di una situazione vantaggiosa in quanto, evolvendosi nel tempo gli interessi e le problematiche da affrontare, l'assenza di una definizione rigida di KSA lascia ampi spazi di manovra al Governo stesso.

D'altro canto, nemmeno l'industria avverte l'impellenza di stilare una definizione precisa di KSA. La maggior parte delle industrie della difesa vantano contatti con le più alte sfere politiche, avendo dunque la possibilità di far valere il proprio punto di vista e le proprie necessità in modo diretto. Traendo vantaggio dall'assenza di una procedura formale, il mondo industriale non risulta particolarmente interessato a vincolarsi ad una definizione specifica di KSA.

Di conseguenza, in una fase in cui né il Governo né l'industria sostengono il bisogno di pervenire a tale definizione, intraprendere un percorso di identificazione delle KSA solleverebbe immediatamente questioni spinose. Una definizione non dovrebbe necessariamente basarsi su aree di capacità ma potrebbe anche includere settori molto più specifici quali l'optoelettronica, singole parti di un ciclo di approvvigionamento o le stesse materie prime che potrebbero essere prodotte al di fuori del territorio tedesco e quindi rimanere escluse dal controllo governativo. Ne consegue che sia il Governo tedesco che il Ministero della Difesa preferiscono astenersi dal definire le KSA, sebbene il limite di tale approccio risulti piuttosto evidente. Se da un lato è certamente molto flessibile, dall'altro non consente di influenzare eventuali sviluppi nel lungo periodo. Il Governo può influenzare la produzione di singoli prodotti militari, ma non la DTIB in quanto tale o specifici settori dell'industria della difesa. Infine si tratta paradossalmente di un approccio *bottom-up* dove sono i funzionari del Ministero della Difesa, e non le più alte autorità politiche, a determinare in modo significativo lo sviluppo della base industriale della difesa.

II Foreign Payment Act

Il *Foreign Payment Act* del 2009 (*Außenwirtschaftsgesetz*, AWG) costituisce uno degli strumenti a disposizione del Governo per tutelare le proprie attività strategiche chiave. Esso infatti consente al Governo di bloccare investitori esteri che intendano rilevare imprese tedesche per una quota superiore al 25%. Questa norma può essere utilizzata solo nel caso in cui siano in gioco attività strategiche chiave particolarmente sensibili. Di conseguenza, l'AWG ha dovuto fornire una interpretazione più precisa di quali siano queste attività. E lo fa identificando – in modo piuttosto generico – settori industriali. Nonostante il mondo industriale sostenesse la necessità di una definizione molto più restrittiva, questi settori sono stati definiti in modo piuttosto ampio:

1. Produzione e sviluppo di armi da guerra – in base al §52, para. 1, pagina 1 del *Foreign Trade and Payments Regulation* (Außenwirtschaftsverordnung, AWV). La lista delle armi da guerra è stilata nella parte B dell'allegato al § 1, para. 1 della "Law for the Control of Military Weapons" (KWKG). Insieme alla [War Weapons List](#) (KWL), il KWKG definisce quali oggetti, sostanze o organismi possono essere considerati come armi da guerra. Questa lista è esaustiva e tutte le imprese che producono o sviluppano prodotti inclusi nella lista sono soggetti al § 52 dell' AWV.
2. Produzione e sviluppo di "altri" prodotti militari (*Rüstungsgüter*) – Questo settore comprende una vasta gamma di prodotti che sono stilati nella prima parte, sezione A, del sistema di controllo per l'esportazione di prodotti nel campo militare. Questi prodotti includono armi, munizioni, materiali per armamenti ("*other armament goods*") che non costituiscono tuttavia armi da guerra propriamente dette. In termini giuridici, la definizione di "*other armament goods*" non è chiara. In particolare, riguarda i produttori di motori di veicoli blindati armati. Si tratta infatti dell'unico caso dove un gruppo specifico di produttori è identificato – in termini industriali – in quanto leader nel settore a livello mondiale e in quanto capacità chiave della DTIB tedesca. Secondo il Governo, questa capacità chiave deve essere mantenuta per assicurare lo sviluppo della DTIB in futuro e renderla competitiva sul mercato globale.³⁵
3. Produzione e sviluppo di tecnologia crittografica – Questo settore è definito molto chiaramente e comprende quei produttori che offrono prodotti in grado di trasferire informazioni classificate e certificate dall'Ufficio Federale per la Sicurezza Informativa (BSI).

Gli "interessi essenziali di sicurezza"

Sia il *Foreign Payment Act* che l'art. 346 del TFUE introducono la terminologia "interessi essenziali di sicurezza" che, in principio, dovrebbe aiutare a definire le KSA. L'introduzione di tale terminologia, tuttavia, non è stata accompagnata da ulteriori precisazioni che riguardino le KSA o le procedure di *decision-making*. Anche in questo caso, la terminologia lascia al Governo un ampio spazio di manovra, dovendo quest'ultimo specificare i casi in cui far ricorso a tale definizione. Spetta comunque al Governo la prerogativa di valutare *case-by-case* cosa costituisca un "interesse essenziale di

³⁵ A. Labitzke, *Die Beschränkung von Auslandsinvestitionen in deutsche Rüstungsunternehmen. Eine Untersuchung der Vereinbarkeit mit Europa- und Verfassungsrecht. Zugleich ein Beitrag zu außenwirtschaftsrechtlichen Entschädigungsfragen*, Kovač, Amburgo, 2011, p. 20.

sicurezza” (*Einschätzungsprärogative*). Non esiste infatti nessuna via legale per contestare le valutazioni governative.

Oltretutto, nel caso in cui il Governo adotti una decisione evocando i propri “interessi essenziali di sicurezza”, tale decisione raramente diviene accessibile al pubblico.

Dichiarazioni pubbliche su cosa costituisca un “interesse essenziale di sicurezza” sono state principalmente oggetto di *lectures* da parte di esponenti politici. Alcuni, ad esempio, hanno citato la difesa contro minacce esterne, la protezione dello stato sociale nazionale ma anche la capacità di cooperare nel settore della difesa. Il Libro Bianco del 2006 sulla Politica di Sicurezza della Germania e il Futuro delle Forze Armate non offre nessuna ulteriore precisazione al riguardo.

L’attuazione del Foreign Payment Act (AWG)

Il *Foreign Payment Act* funziona principalmente come deterrente in quanto costringe gli investitori a relazionarsi con il Governo tedesco nel corso del loro processo di pianificazione. Se il Governo reagisce in modo critico al piano di un determinato investitore estero, è quasi certo che l’investitore rinuncerà a confrontarsi con un costoso processo di approvazione governativa che non garantirà grandi possibilità di successo.

Il Ministero dell’Economia guida il processo di valutazione ma, di fatto, è il Ministero della Difesa che stabilisce qualora attività strategiche chiave o altri interessi essenziali di sicurezza siano in gioco. In casi particolarmente delicati, la decisione spetta all’Ufficio del Cancelliere. A tal riguardo, il primo *step* è costituito dalla volontà dichiarata dell’impresa estera di rilevare un’impresa tedesca. Il Governo reagisce solo in seconda battuta a tale proposta.

Storicamente, la Germania non ha mai respinto una richiesta di acquisizione e l’unico caso in cui il Governo fece intendere il contrario risale al tentativo dell’impresa francese Thales di rilevare Atlas Eletronics. Se la Germania ritiene non auspicabile un’acquisizione da parte di un’impresa estera, deve anche assumersene le responsabilità e considerarne le conseguenze. Nella maggioranza dei casi, infatti, una vendita avviene per ragioni economiche e non politiche (i.e. bancarotta o problemi economici). Il Governo si assumerebbe dunque una grande responsabilità nel momento in cui impedisse ad

un'impresa di ottenere una base economica più solida, anche se tramite investimenti esteri.

La dichiarazione congiunta BDI-MoD e il concetto di “National Key Defence Technology Capabilities”

Nel 2007, la Federazione delle Industrie Tedesche (BDI) e il Ministero della Difesa (MoD) hanno siglato la dichiarazione congiunta sulle capacità tecnologiche chiave della difesa (*Wehrtechnische Kernfähigkeiten* – [Joint Declaration on National Key Defence Technology Capabilities](#)). La BDI è l'organizzazione leader delle industrie tedesche, rappresentando 38 associazioni di settore e oltre 100.000 imprese – di grandi, medie e piccole dimensioni – che impiegano circa otto milioni di lavoratori.

La dichiarazione congiunta del 2007 dimostra l'attenzione che il Governo tedesco attribuisce al mantenimento di una solida base industriale nazionale nel settore della difesa. Il documento, tuttavia, ha avuto un impiego piuttosto limitato. Il carattere generale della definizione di KSA riflette l'ambiguità esistente nell'ambito politico e tale dichiarazione, oltretutto, non è mai stata impiegata per identificare delle specifiche imprese considerate strategicamente chiave né per giustificare sostegno politico o economico per determinati settori.

L'importanza della dichiarazione deriva soprattutto dall'unicità del processo che ha portato alla sua definizione, dopo un intenso scambio di vedute tra il Ministero della Difesa e il mondo dell'industria. Il fatto che la BDI e il MoD siano arrivati a definire congiuntamente una lista di capacità industriali chiave, nonché di criteri per individuare tali capacità, è di per se rilevante. Nei fatti, però, l'uso “operativo” di tale dichiarazione è stato pressoché marginale. La definizione a cui si è giunti, infatti, riflette principalmente gli interessi dell'industria, rendendola in pratica troppo generica per essere utilizzata ai fini di assegnare priorità alle KSA nazionali. Pur non avendo avuto un impatto operativo, la dichiarazione ha costituito una sorta di *blueprint* concettuale che può rappresentare un punto di riferimento per i decisori politici.

La Dichiarazione mira ad identificare le capacità tecnologiche chiave della difesa secondo quattro criteri principali:

1. Incrementare la competitività e i risultati dell'industria tedesca della difesa – seppur riconoscendo come le capacità strategiche individuate debbano essere garantite al contempo anche nel contesto europeo;
2. Rendere disponibile una pianificazione industriale affidabile che consenta una decisione consapevole circa investimenti presenti e futuri;
3. Assicurare posti di lavoro in Germania, salvaguardando le capacità innovative per sviluppare tecnologie all'avanguardia;
4. Dare impeto allo sviluppo dell'industria della difesa e del mercato della difesa.

Il punto di partenza per identificare gli assetti strategici chiave è da ricercare nel “concetto delle Forze Armate” (*Konzeption der Bundeswehr*) che definisce sei categorie di capacità militari:

1. Command
2. Intelligence, Surveillance, Reconnaissance
3. Mobility
4. Effect/engagement
5. Support and sustain
6. Survivability and protection

Secondo la dichiarazione congiunta, le capacità industriali che sono parte degli assetti strategici chiave, devono essere in grado di rispondere alle esigenze operative attuali ma anche a quelle future. Ne deriva che l'identificazione di tali capacità è un processo in evoluzione: nuove necessità operative delle Forze Amate, nonché gli sviluppi tecnologici, richiedono una continua ridefinizione di ciò che è considerato strategico.

La dichiarazione si conclude con una definizione delle “Capacità Tecnologiche Chiave della Difesa”, identificando 14 “settori strategici” che sono poi ulteriormente dettagliati in circa 80 capacità chiave (confidenziali). Si tratta di una lista che va addirittura oltre le attuali capacità industriali della difesa tedesca.

Key Defence Technology Capabilities³⁶

Definition

“Indispensable national key defence technology capabilities (also partial capabilities) are those capabilities which, considering a forward-looking European orientation on the basis of a necessary industrial competitiveness and strength, are essential for Germany due to security policy, industrial policy, technological or defence economics reasons.”

Systems
Space-Based Reconnaissance
Combat Aircraft
Transport Aircraft
Helicopters
Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), Drones
Air Defence System, Antiaircraft Defence; Antiartillery Defence
Protected Wheeled Vehicles
Tracked Vehicles
Infantryman of the Future
Submarines; Autonomous Underwater Vehicles (AUVs)
Surface Combatants
Sea Mine Countermeasures
Modelling and Simulation (M&S)
Bundeswehr IT System (Operations)
Subsystems that are directly assigned to a system
Electronic Reconnaissance, Electronic Warfare (EW)
NBC Defence Components
Munitions Defence Components (defence against land mines, explosive ordnance and IEDs) ³⁷

Allegato alla Dichiarazione congiunta BDI-MoD (2007)

su *National Key Defence Technology Capabilities*

³⁶ Traduzione degli autori.

³⁷ Improvised Explosive Devices.

Si tratta di un approccio pressoché unico tra i maggiori paesi europei produttori nel settore della difesa. La lista include addirittura quelle aree la cui capacità produttiva è assente a livello puramente nazionale come ad esempio nella produzione di velivoli. Di norma i paesi cercano di ottenere l'autonomia strategica solamente in settori specifici. Infine, oltre alle capacità tecnologiche chiave, la dichiarazione individua una serie di attività volte a proteggere e mantenere tali capacità. In tal caso, tutte le aree identificate potrebbero potenzialmente essere protette rispetto ai competitori stranieri tramite il ricorso all'art. 346 TFUE.

4.4 Le KSA e i trattati internazionali

A livello internazionale, la legislazione comunitaria costituisce la fonte di maggior impatto a livello nazionale, soprattutto in riferimento alle competenze concorrenti, ai regolamenti nei settori della concorrenza, della discriminazione e dei diritti fondamentali. Durante l'undicesima revisione dell'AWG/AWV, il termine "sicurezza" è stato sostituito dalla terminologia "interessi essenziali di sicurezza". Dal punto di vista governativo, l'implicazione è duplice: oltre ad ampliare l'interpretazione del concetto di sicurezza al di là del classico concetto interstatale, tale cambiamento ha significato un adattamento al linguaggio comunitario e alla sua interpretazione secondo gli articoli 81 e 346 del TFUE (ex articoli 65 e 296 del Trattato di Nizza).³⁸ Questo tuttavia non implica il riconoscimento di alcun diritto da parte degli organi comunitari di interferire con le competenze governative, né con riferimento al contenuto dell'art. 346 TFUE, né in relazione al diritto di proteggere le proprie KSA tramite il blocco di *takeovers*, siano essi parziali o totali, previsto dall' AWG.

La Dichiarazione esplicativa che accompagna l'AWG offre alcuni elementi per comprendere il legame tra gli interessi generali di sicurezza e difesa e gli atti preparatori di rilevanza per i trattati internazionali (*Sicherheitsvorsorge* – §7 Abs, 2 N. 5 AWG). Essa stabilisce che la capacità politica e militare di agire dipende solo in parte dalla DTIB.³⁹ Di conseguenza, ciò influenza anche la capacità di agire nei confronti di trattati internazionali ed alleanze, nonché dell'art. 17 TUE. Infine, viene citata anche la Lettera di Intenti del

³⁸ *Bundestag printed paper*, BT-Drs. 15/2537, p.7 e Br-Drs.5/04, p. 6.

³⁹ *Bundestag printed paper*, BT-Drs. 2537, p.7.

1998: alcune revisioni apportate dall'undicesima revisione dell'AWG hanno attuato la disposizione Accordo Quadro/Lol tesa a prevenire che la sicurezza degli approvvigionamenti e gli interessi essenziali di sicurezza di ciascuna parte siano compromessi da una totale o parziale acquisizione estera di imprese nazionali nel settore della difesa.⁴⁰ Comunque, le revisioni introdotte nell'AWG non si riferiscono esplicitamente all'art. 8 della Lettera di Intenti. Tale articolo non costituisce al momento oggetto di dibattito e discussione in ambito governativo o industriale, come rivelato dalle numerose interviste condotte per questo studio.

Quello che il Governo e il Ministero della Difesa percepiscono come un problema molto rilevante, in grado di minare l'ormai consolidata pratica del *buy national*, è il crescente ruolo giocato dall'Europa tramite il cosiddetto "*Defence Package*". Simultaneamente, l'Europa rimane il mercato più importante per le imprese tedesche e il Governo deve necessariamente sostenere e tutelare quelle attività industriali di suo interesse.

La Direttiva della Commissione Europea del 2009 sul *procurement* renderà il ricorso all'art. 346 del TFUE molto più arduo. Tuttavia, nonostante non sia stato coinvolto nel processo che ha portato a definire i principi attuativi dell'art. 346, il Ministero della Difesa ha negato che l'applicazione della nuova direttiva possa generare ulteriori difficoltà.

Ma nel corso del 2012 le prime problematiche relative all'attuazione della direttiva hanno cominciato a palesarsi, soprattutto a causa del potenziale impatto sulle *Partnership Pubbliche - Private* (PPP) e sulla legislazione in materia di cartelli. Un caso esemplificativo è costituito dal centro di manutenzione per gli equipaggiamenti terrestri da combattimento. Tale PPP racchiude le più importanti imprese tedesche ed assicura che il mantenimento delle capacità nazionali in questo settore sia sempre adeguato – in linea con il concetto di *buy national*. Il Ministero della Difesa non ha prolungato il contratto con la PPP perché, in base all'art. 346, sarebbe stato costretto ad indire una gara di appalto; non essendo però in grado di garantire il successo di un'impresa tedesca, il Governo ha preferito riprendersi il totale controllo sul settore, interrompendo la PPP.

⁴⁰ *Bundestag printed paper*, BT-Drs. 2537, p.7.

4.5 KSA: Il ruolo dell'industria e delle Forze Armate

4.5.1 Il ruolo delle Forze Armate

In base alla Costituzione,⁴¹ le Forze Armate sono divise in due categorie: da un lato il personale militare e, dall'altro, quello civile al quale, fino al 2011, era stata assegnata la responsabilità esclusiva in materia di *procurement*. Di conseguenza, solamente il personale militare del Ministero della Difesa coinvolto ai più alti livelli del processo decisionale – i.e. al livello del Segretario di Stato – ha potuto esercitare una certa influenza nelle decisioni riguardanti le KSA (si tratta in sostanza dei Capi di Stato Maggiore).

Questa impostazione ha subito un cambiamento con la riforma del settore della difesa intrapresa nel 2010 che ha reinterpretato i dettami costituzionali cercando di ridistribuire le responsabilità decisionali in materia di *procurement*. Il nuovo processo decisionale per l'approvvigionamento degli equipaggiamenti e la loro manutenzione (*Ausrüstungs- und Nutzungsprozess*) vede ora al timone il *Chief of Defence* (CHOD).

Sebbene la sicurezza degli approvvigionamenti e la garanzia di continuità alle operazioni internazionali siano questioni al centro dell'interesse politico e militare, la dimensione industriale non riveste alcun ruolo particolare nelle valutazioni del Ministero della Difesa. Fino ad ora, infatti, si è avuta l'impressione che il nuovo processo decisionale riguardante il *procurement* non consideri a sufficienza le implicazioni a livello industriale. Sul piano pratico, oltretutto, l'ufficio del CHOD – piuttosto limitato in termini di staff, trattandosi di circa 30 persone, ma anche di *expertise* – non è strutturato in modo da consentire che tale aspetto venga tenuto adeguatamente in esame. Assicurare un *monitoring* costante di tutti i progetti e delle attività che possono essere ricompresi nello spettro delle KSA è virtualmente molto complesso, anche a causa del ricambio e delle rotazioni a cui sono soggetti i funzionari.

In base alla nuova legislazione, il CHOD ha la responsabilità di decidere l'oggetto del *procurement* ma non le modalità da utilizzare, competenza che spetta ad altri uffici del Ministero della Difesa, in particolare quelli che si occupano di armamenti, tradizionalmente più coinvolti nella definizione delle attività strategiche chiave e dunque più abituati a trattare con l'aspetto della dimensione industriale.

⁴¹ Articoli 87 a e 87 b della Costituzione tedesca.

4.5.2 Il ruolo dell'industria

Il mondo dell'industria si è rivelato piuttosto efficace nell'influenzare quei pochi elementi che al momento costituiscono la "definizione" di attività strategiche chiave. La dichiarazione congiunta BDI-MoD del 2007 è il risultato più evidente dell'interazione e della cooperazione tra il Ministero della Difesa e l'industria della difesa tedesca. Si tratta di un processo di dialogo cominciato a partire dagli anni '90 quando la questione sul tavolo era quella del consolidamento del mercato della difesa, non solo in termini di eventuali ridimensionamenti, ma anche di possibili dismissioni o "perdite" all'interno della DTIB. Questo dibattito ha portato alla formazione di diversi gruppi di lavoro congiunti, il più importante dei quali è stato sostenuto nel 2004 dall'allora Ministro della Difesa Struck del Partito Socialdemocratico.

Nonostante il risultato prodotto (una dichiarazione generica che costituiva più che altro una "lista dei desideri"), tale gruppo di lavoro si è comunque rivelato utile. Nell'ambito del "25 Million Act", tale dichiarazione è stata regolarmente utilizzata dal Governo per fornire legittimità ai progetti proposti e, soprattutto nel settore del *procurement*, per sostenere la DTIB nazionale e, di riflesso, le relative KSA.

Nel corso dei dibattiti e delle audizioni che hanno preceduto la revisione del *Foreign Payment Act* del 2009, l'industria ha giocato un ruolo importante nel prevenire che il Governo limitasse a priori il suo spazio di manovra. Il Governo ha di fatto deciso di attenersi al tradizionale approccio *ad-hoc* di *decision-making* creando uno strumento adeguato per mantenere il controllo sulle KSA, ove necessario, senza tuttavia ostacolare la regolare attività del Governo stesso o delle industrie. L'efficacia di tale sistema dovrà tuttavia essere testata nel quadro di un ordine economico, quello tedesco, che a lungo ha privilegiato il non-interventismo statale.

4.6 Le KSA in pratica: settori, aree ed esempi

Se ci si sofferma sulla pratica, si potrebbe erroneamente concludere che il Governo tedesco tenda a mantenere un approccio di non-interferenza nei casi di competizione tra imprese nazionali, mentre applichi un approccio più interventista per sostenere le imprese tedesche operanti all'estero, proteggendole da indesiderati tentativi di fusione o

acquisizione che coinvolgono investitori stranieri. Soprattutto nel periodo di consolidamento del settore industriale della difesa negli anni '90, il Governo ha preferito non essere coinvolto direttamente, nonostante tale processo abbia portato a risultati "brutali": gli esperti calcolano che in questo periodo sia stato cancellato il 75% della DTIB nazionale. Nonostante ciò, le dinamiche che hanno caratterizzato gli anni '90 si sono sviluppate senza l'intervento statale con il risultato che oggi la Germania possiede solamente quattro principali *system integrators*: due nel settore terrestre e due nel settore marittimo – tra di loro incompatibili a causa della loro struttura e proprietà. Si tratta di Krauss-Maffei-Wegmann (impresa privata) and Rheinmetall (impresa pubblica) per gli armamenti terrestri; e di Thyssen-Krupp Marine Systems (impresa pubblica) e Lürssen (impresa privata) nel settore marittimo.

Solamente in un momento successivo, negli anni 2000, lo Stato è intervenuto, in particolar modo nell'area dei sistemi navali, quando la DCNS ha tentato di prendere il controllo di TKMS o quando Thales ha cercato di acquistare Atlas Electronics.

Il Governo è anche intervenuto con azioni di *lobbying* a favore di imprese tedesche, come nel caso dell'accordo tra MAN e le Forze Armate britanniche per la fornitura di camion, convincendo Londra ad accettare che alcune parti di ricambio venissero prodotte in un paese non facente parte della NATO (i.e. l'Austria).

Un ulteriore esempio è costituito dal recente supporto del Governo tedesco al tentativo di vendere velivoli Eurofighter allo Stato indiano oppure dal sostegno, indubbiamente più efficace, fornito alle imprese tedesche per la costruzione di fregate per l'Algeria. In quest'ultimo caso, il dialogo tra i due Governi coinvolti è stato intenso e prolungato. L'accordo finale, tuttavia, prevedeva anche il coinvolgimento di imprese di altri paesi, lasciando a quelle tedesche – in particolare la TKMS – solo il 40% delle commesse totali. Si è trattato di un accordo molto particolare, un modello difficilmente replicabile, che ha tuttavia confermato l'utilità di certi strumenti quali, ad esempio, le deleghe imprenditoriali (*Wirtschaftsdelegationen*).

Nel tentativo di rafforzare le imprese tedesche, il Governo ha deciso di finanziare un certo numero di programmi di *procurement* che andavano ben oltre le reali esigenze operative ma che coinvolgevano in modo significativo le industrie tedesche della difesa. E' il caso, ad esempio, dei veicoli da combattimento corazzati da fanteria Puma, del velivolo

Eurofighter, della Fregata 125 e della Corvetta 130, nonché degli elicotteri Tiger e NH-90. E' stato anche grazie a questi ordini che le imprese coinvolte sono riuscite a divenire *leader* della produzione in Europa.

4.7 Considerazioni conclusive

Ad oggi né il Governo tedesco né l'industria tedesca hanno definito in modo preciso – o identificato in modo sistematico – le capacità strategiche chiave a livello nazionale, intendendo con questo termine gli elementi della propria base industriale della difesa ritenuti come essenziali. Risulta nondimeno possibile, attraverso la concettualizzazione di elementi esistenti, identificare alcuni principi che aiutino a costruire, anche se in modo incompleto, una definizione di attività strategiche chiave. E' necessario tuttavia specificare che tale definizione non riflette un approccio politico-strategico nazionale.

Diversi elementi di questo approccio possono essere ricavati da documenti ufficiali, quali l'AWG, oppure sono stati desunti conducendo interviste con esperti e autorità governative competenti. Sebbene alcuni elementi contenuti nell'AWG o nella dichiarazione congiunta BDI-MoD possano essere rilevanti, la determinazione di cosa costituisca o meno una attività strategica chiave avviene in modo informale e caso per caso.

Il risultato di tale approccio *ad hoc* è la mancanza di una chiara e condivisa definizione da parte dei diversi attori coinvolti di cosa costituisca una attività strategica chiave. Si assiste infatti ad una percezione diversificata e frammentata nell'approccio tedesco alle KSA. Inoltre, data l'elevata elasticità di tale "definizione", è difficile immaginare un'influenza che vada oltre i singoli prodotti militari o le singole imprese, andando invece a coinvolgere l'intera DTIB o specifici settori industriali. Una interpretazione tanto fluida di cosa costituisca una attività strategica chiave non consente nemmeno di pianificare lo sviluppo della DTIB nazionale o di influenzarne gli sviluppi nel lungo periodo.

Se da un lato questo sistema ha finora dimostrato i suoi lati positivi, dall'altro è lecito domandarsi se la fiducia riposta in tale approccio sia ancora giustificabile alla luce dei cambiamenti in corso. La crescente attuazione dei regolamenti europei e la progressiva riduzione dei *budget* della difesa porteranno infatti ad una sempre maggior pressione in direzione del consolidamento. Se l'obiettivo delle autorità tedesche sarà quello di

proteggere la propria industria della difesa, sarà necessario un approccio pro-attivo al cambiamento piuttosto che attendere sfide e decisioni provenienti dall'esterno.

5

Le attività strategiche chiave nel Regno Unito

di Keith Hayward

Negli ultimi 30 anni, il Regno Unito ha adottato e attuato politiche per l'industria della difesa tra le più aperte al mercato tra i paesi dell'area NATO. Sul fronte della domanda, il Regno Unito si è concentrato sulla competizione come punto chiave delle sue strategie di *procurement*, a vantaggio dell'industria americana e di altri fornitori esteri. La maggior parte dei contratti di fornitura richiede che l'attività industriale avvenga sul territorio nazionale britannico e, dove possibile, sia accompagnata da un trasferimento di tecnologie. Infatti, il Governo britannico per molti anni ha definito l'industria della difesa in questi termini "dove la tecnologia si crea, dove risiedono le competenze e la proprietà intellettuale, dove si crea e si mantiene lavoro, e dove si fanno gli investimenti".⁴²

Il Regno Unito è unico tra le grandi potenze industriali nel settore della difesa ad affidarsi a soluzioni di un mercato aperto. Nella speranza che altri attori internazionali vengano persuasi e prendano ad esempio tale approccio, il Regno Unito offre scarsa protezione commerciale alla propria industria della difesa, laddove altre industrie nazionali sono sostenute dai Governi e possono accedere a mercati ben più controllati e regolamentati. Nonostante le modifiche alle normative sul *procurement* e sulla competizione nel settore della difesa introdotte dall'UE abbiano reso più difficile il ricorso a pratiche protezionistiche a livello nazionale, i paesi europei si dimostrano ancora restii di fronte ai benefici della competizione e alla possibilità di significativi investimenti esteri nelle compagnie nazionali del settore difesa. Persino gli Stati Uniti, seppur tradizionalmente più aperti agli investimenti esteri nel settore, si preoccupano di assicurare che i principali contratti della

⁴² Ministero della Difesa, *National Security Through Technology - Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*, Febbraio 2012. Disponibile online: https://connect.innovateuk.org/c/document_library/get_file?p_l_id=5116418&folderId=6206066&name=DLFE-66929.pdf

difesa ed i maggiori programmi di sviluppo vengano affidati e guidati da compagnie e fornitori americani.

Questo approccio generale adottato dal Regno Unito influenza inevitabilmente le linee politiche guida del paese in materia di KSA nel settore sicurezza e difesa, così come le misure adottate per definire, identificare e – in alcuni casi – proteggere tali attività di natura strategica.

5.1 La definizione delle attività strategiche chiave nel settore della difesa

Sin dal 2010, anno in cui è entrato in carica, il Governo di Coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici ha pubblicato una serie di documenti atti a stabilire gli obiettivi per le capacità di sicurezza nazionale di cui il Regno Unito dovrebbe dotarsi entro il 2020, istituendo allo stesso tempo quello che è stato definito il *New Approach* britannico all'acquisto di equipaggiamenti per la sicurezza e difesa. Gli obiettivi per le capacità di sicurezza nazionale vengono definiti nella *National Security Strategy: A Strong Britain in an Age of Uncertainty* (NSS), e nella *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) – documento realizzato per dare attuazione alla NSS.⁴³ Il *New Approach*, invece, è stato elaborato nel Libro Bianco *National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security* (NSTT). Al contempo, il Governo ha pubblicato una *Comprehensive Spending Review* (CSR), che definisce lo stanziamento del *budget* per i vari dipartimenti governativi, inclusi quelli incaricati di attuare la NSS e la SDSR. È significativo che la NSS e la SDSR siano state elaborate in contemporanea con la *Spending Review* – invece di guidarla o essere basate su di essa – e dopo un periodo di revisione di soli 5 mesi.⁴⁴ Nel 2012, il Governo ha pubblicato il Libro Bianco *National Security Through Technology* con l'obiettivo di mettere in atto una revisione della politica industriale e tecnologica di sicurezza e difesa. Il Libro Bianco è l'ultimo di una serie di

⁴³ Governo del Regno Unito, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Ottobre 2010. Disponibile online:

http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf

⁴⁴ Questa successione di eventi e la velocità con cui i due documenti chiave sono emersi è stata messa in dubbio da Comitati Parlamentari del Regno Unito, e da diversi analisti esterni.

documenti governativi, tra questi la *Defence Industrial Policy* (DIP) del 2002,⁴⁵ la *Defence Industrial Strategy – Defence White Paper* (DIS)⁴⁶ del 2005, la *Defence Technology Strategy* (DTS) del 2006⁴⁷ e l'*Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security Consultation Paper* del 2007⁴⁸ che contribuiscono alla definizione e identificazione – sebbene in modo parziale – delle KSA nel Regno Unito.

5.1.2 La *National Security Strategy*

In sostanza la [National Security Strategy](#) (NSS) definisce due obiettivi principali: (i) garantire la sicurezza del Regno Unito, proteggendone la popolazione, l'economia, le infrastrutture, il territorio e gli *standard* di vita da tutti i maggiori rischi che possono colpirli direttamente, e (ii) creare un mondo più stabile e cercare di ridurre la possibilità che il Regno Unito o i suoi interessi oltremare vengano colpiti da tali rischi, utilizzando la propria potenza e influenza per modellare l'ordine globale e combattere potenziali minacce all'origine. La NSS, basata su un *National Security Risk Assessment*, stabilisce una scala di priorità tra i rischi potenziali per il Regno Unito. In breve, essa riflette la concezione “estesa e approfondita di sicurezza” nel mondo globalizzato.⁴⁹

La NSS è un documento di 37 pagine, diviso in 4 parti o capitoli. I primi due introducono il contesto strategico e descrivono il ruolo del Regno Unito nello scacchiere internazionale secondo il Governo britannico. Viene inoltre presentata una lista di minacce (comprese Al Qaeda, la proliferazione nucleare, lo spionaggio, e l'attività di gruppi terroristici legati all'Irlanda del Nord), cercando di individuare scenari futuri. Il terzo capitolo contiene una

⁴⁵ Ministero della Difesa, *Defence Industrial Policy*, Ottobre 2002. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25726BCE-8DD6-4273-BE8D-6960738BEE0A/0/polpaper5_defence_industrial.pdf

⁴⁶ Ministero della Difesa, *Defence Industrial Strategy - Defence White Paper*, Dicembre 2005. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F530ED6C-F80C-4F24-8438-0B587CC4BF4D/0/def_industrial_strategy_wp_cm6697.pdf

⁴⁷ Ministero della Difesa, *Defence Technology Strategy – For the demands of the 21st Century*, Ottobre 2006. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/27787990-42BD-4883-95C0-B48BB72BC982/0/dts_complete.pdf

⁴⁸ Ministero della Difesa, *Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security – A Consultation Paper*, Dicembre 2010. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Eqpt_supp_tech_ukdef.pdf

⁴⁹ Ibid., pp.28-30.

tabella che divide i “rischi prioritari” in tre livelli di importanza, e spiega come il Governo intende affrontare i quattro rischi di primo livello (terrorismo, sicurezza cibernetica, incidenti e rischi naturali, crisi militare internazionale che prevede il coinvolgimento del Regno Unito). L’ultimo capitolo, “*Our Response*”, è dedicato all’implementazione della strategia e alle risorse necessarie, ma informazioni più dettagliate sono contenute nella SDSR.

La NSS mostra come, nella gestione delle minacce, il Regno Unito non possa fare esclusivo affidamento sulle proprie risorse, riaffermando l’importanza della collaborazione con gli alleati, primi tra tutti gli Stati Uniti, e i membri della NATO e dell’UE. Il documento fa specifico riferimento alle forti relazioni con gli Stati Uniti nei settori della difesa, sicurezza, e *intelligence*; gli Stati Uniti, riporta il documento sono “eccezionalmente vicini e fondamentali per la tutela dell’interesse nazionale britannico”.⁵⁰ Anticipando la SDSR, la NSS afferma di voler porre rimedio al fallimento del precedente Governo nel risolvere la crisi del *budget* per la difesa causata da decisioni di *procurement* definite esplicitamente “scandalose”.⁵¹ Tuttavia, la strategia non fornisce alcuna specifica linea guida per la definizione e identificazione delle KSA per la sicurezza del paese.

5.1.3 La *Strategic Defence and Security Review*

Anche se la versione finale della [Strategic Defence and Security Review](#) (SDSR)⁵² è di responsabilità del nuovo Governo di Coalizione, il lavoro di revisione è stato avviato sotto il Governo Laburista. L’elaborazione della SDSR è stata guidata dal Ministero della Difesa ma ha coinvolto anche altri dipartimenti governativi rilevanti. Un *Green Paper* ha definito i temi chiave per la difesa e le questioni alle quali la *Review* avrebbe dovuto rispondere, accompagnata da un’ampia consultazione con la comunità accademica, industriale e politica legate al settore della difesa, così come con le Forze Armate. Il *Green Paper*,

⁵⁰ Governo del Regno Unito, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Ottobre 2010, p. 22.

⁵¹ J. Richards, *A Guide to National Security*, Oxford University Press, 2012.

⁵² Governo del Regno Unito, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Ottobre 2010. Disponibile online: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf

Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review,⁵³ è stato pubblicato prima delle elezioni del febbraio 2010.⁵⁴ Assieme a questo, il Ministero della Difesa ha pubblicato tre papers aggiuntivi: *The Future Character of Conflict*,⁵⁵ *Global Strategic Trends – Out to 2040*,⁵⁶ e la *Defence Strategy for Acquisition Reform*.⁵⁷ I primi due sono stati elaborati dal *Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC)* interno al Ministero della Difesa, e hanno fornito la maggior parte del lavoro di scenario per la NSS. L'ultimo dei tre documenti, invece, rappresenta la prima risposta del Governo al discusso "rapporto Gray"⁵⁸ sulla riforma del *procurement*.

Dopo le elezioni, il neonato Consiglio Nazionale di Sicurezza (NSC), ha deciso di passare da una *Strategic Defence Review (SDR)* ad una *Strategic Defence and Security Review (SDSR)*, includendo nell'oggetto dell'analisi questioni di sicurezza in senso più ampio. Diversamente dalla SDR, elaborata sotto la guida del Ministero della Difesa e focalizzata su aspetti di natura militare, la redazione della SDSR è stata guidata dal NSC con il supporto di un *team* interno al suo Segretariato. Questo ha immediatamente ridimensionato il peso degli aspetti militari nel documento finale, e di conseguenza ha attirato le critiche dalla comunità della difesa, soprattutto sul lato industriale, per avere ridotto gli accenti relativi alla pianificazione militare – una questione che diverrà ancora più significativa nel documento successivo sulla strategia tecnologica e industriale.

La SDSR inizia ampliando i *National Security Tasks* contenuti nella NSS e definisce linee guida di pianificazione più dettagliate su come raggiungere gli obiettivi di tali *tasks*. Contiene un insieme di otto *National Security Tasks* trasversali collegati alle priorità espresse nella NSS, che devono guidare le decisioni dei vari dipartimenti – nei cinque anni

⁵³ Ministero della Difesa, *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review*, Febbraio 2010. Disponibile online:

http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/790C77EC-550B-4AE8-B227-14DA412FC9BA/0/defence_green_paper_cm7794.pdf

⁵⁴ Ministero della Difesa, *Green Paper, Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review*, Febbraio 2010.

⁵⁵ Ministero della Difesa, *Strategic Trends Programme, The Future Character of Conflict*. Disponibile online: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A05C6EB5-5E8F-4115-8CD6-7DCA3D5BA5C6/0/FCOCReadactedFinalWeb.pdf>

⁵⁶ Ministero della Difesa, *Strategic Trends programme, Global Strategic Trends - Out to 2040*. Disponibile online:

http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/6AAFA4FA-C1D3-4343-B46F-05EE80314382/0/GST4_v9_Feb10.pdf

⁵⁷ Ministero della Difesa, *The Defence Strategy for Acquisition Reform*, Febbraio 2010. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A6811C1D-B383-4D83-841D-6F74E5C5C66C/0/20100202_strategy_acq_Reformcmd7796_final.pdf

⁵⁸ B. Gray, *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence*, Ottobre 2009. Disponibile online: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf>

successivi (2010-2015) all'adozione del documento – riguardo la modalità di distribuzione delle risorse e dello sviluppo delle capacità. Come parte del processo di avvicinamento a *Future Force 2020*, la SDSR annuncia numerosi cambiamenti nella configurazione di ogni servizio delle Forze Armate. Le raccomandazioni, molto ampie e alcune decisamente controverse, includono la dismissione delle attuali portaerei e dei velivoli Harrier – determinando un *gap* di 10 anni nella capacità britannica di attacco attraverso portaerei (*Carrier Strike capability gap*) – e la cancellazione dei velivoli da pattuglia Nimrod MRA4.

Il *paper* è stato ampiamente elogiato per la sua ampia visione, sebbene nello specifico le decisioni di eliminare le portaerei e gli Harrier da imbarcare su di esse, nonché gli MRA4, hanno attirato molte critiche. In particolare, sono finiti sotto accusa l'aver creato il *Carrier Strike capability gap* e il fatto che la prima nave sarebbe finita in disuso, poiché non ci sarebbe stato il tempo necessario per modificare il ponte di volo e installare una pista per decollo e atterraggio convenzionali.⁵⁹ C'è stata molta preoccupazione riguardo la riduzione della capacità di *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance* (ISTAR) e di pattugliamento delle acque. Questi sono gli elementi della SDSR maggiormente condizionati dalla congiuntura economica, e riflettono in parte la continua richiesta di sforzi militari in Afghanistan e il conseguente bisogno di supportare l'Esercito (a discapito degli altri servizi).⁶⁰ In seguito alla SDSR è diventato chiaro che la preferenza implicita per i bisogni dell'Esercito nei programmi di equipaggiamento sarebbe terminata con l'impegno in Afghanistan, e che a quel punto la Marina e l'Aeronautica avrebbero iniziato ad avere la precedenza negli anni a seguire – come sottolineato durante il successivo intervento in Libia.

Riguardo alla definizione e identificazione delle KSA, la SDSR non fornisce specifiche indicazioni politiche. Tra le linee guida del *National Security Tasks and Planning* viene incoraggiata l'elaborazione di una politica industriale e tecnologica di difesa con lo scopo di assicurare l'indipendenza operativa di cui il Regno Unito ha bisogno per le sue Forze Armate. Questa politica avrebbe dovuto definire il contesto strategico, e fare chiarezza con l'industria sui piani futuri del Regno Unito, modificando – alla luce della SDSR – l'approccio nei confronti di quei settori industriali necessari per il supporto alle capacità

⁵⁹ A causa delle condizioni contrattuali, la penale relativa alla cancellazione della commessa sarebbe stata equivalente al costo della commessa stessa.

⁶⁰ Il Nimrod MRA4 doveva contribuire in modo significativo alla protezione delle capacità di deterrenza nucleare.

militari chiave. Allo stesso tempo, sottolineando l'importanza di un approccio equilibrato tra qualità e costi (*value-for-money*), le linee guida appoggiano la crescita delle acquisizioni *off-the-shelf* e una maggiore promozione delle esportazioni dell'industria della difesa.

5.1.4 La *Comprehensive Spending Review* del 2010

Tutte queste linee guida strategiche sulla sicurezza e difesa del Regno Unito sono state determinate, almeno nel breve-medio termine, da ragioni di finanziarie e di *budget*. Il Governo di Coalizione è stato vincolato da misure di austerità definite per ridurre il debito pubblico ereditato dall'Amministrazione laburista, e questo ha colpito direttamente la SDSR. La [Comprehensive Spending Review](#) (CSR)⁶¹ del 2010 è stata definita in parallelo con lo sviluppo della SDSR: questo ha portato il Ministero della Difesa a condurre circa 40 studi individuali calibrati su tre scenari: crescita reale pari a 0%, tagli del 10%, tagli del 20%. Le continue spese per il *procurement* non hanno certamente aiutato la posizione del Ministero, spesso definita dai suoi stessi colleghi Ministri, e altri osservatori, come insostenibile.

L'accordo raggiunto dal Ministero ha previsto che le spese per la difesa nel 2014-2015 sarebbero cresciute dell'1.8% rispetto al 2010-2011 in termini nominali, ma sarebbero diminuite del 7.8% in termini reali. Il *budget* totale per la difesa nei quattro anni della CSR è stato fissato attorno ai 34 miliardi di sterline all'anno. La CSR afferma che concentrandosi sul mantenimento delle capacità operative chiave (*non definite nel documento*) e tagliando gli sprechi e l'inefficienza nel *budget* per la difesa, il Ministero avrebbe risparmiato almeno 4,3 miliardi di sterline per il periodo coperto dalla *Spending Review*. Questi stretti vincoli sulla spesa rimangono attivi e avranno ampio impatto sulla pianificazione del *procurement* degli equipaggiamenti almeno per i successivi cinque anni (2010-2015). Come analizzato in precedenza, questa situazione ha avuto un impatto notevole sulla pianificazione strategica del Regno Unito. Infatti, in aggiunta ai cambiamenti relativi alle portaerei, a causa delle difficoltà finanziarie, il Regno Unito dovrà probabilmente abbandonare i suoi compiti di pattugliamento antipirateria nel Corno

⁶¹ Ministero del Tesoro, *Comprehensive Spending Review*, Ottobre 2010. Disponibile online: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf

d'Africa, sebbene questi siano stati definiti dal Primo Ministro come una priorità per la politica estera del paese.

5.1.5 Le strategie del Regno Unito nel campo industriale e tecnologico della difesa

Nei primi cinque anni del Governo Laburista le riforme nel settore della difesa si sono concentrate sul lato della domanda. Nell'ottobre del 2002, annunciando la sua *Politica Industriale di Difesa* (DIP), il Ministero della Difesa ha spostato l'attenzione sul lato dell'offerta. La DIP aveva l'obiettivo di fornire un quadro più chiaro sia per le procedure di *procurement*, sia per le iniziative di ricerca e sviluppo nel settore della difesa. Definendo un contesto migliore per lo sviluppo industriale, il Governo sperava inoltre di migliorare la competitività delle aziende britanniche nel campo della difesa. Alla DIP hanno fatto seguito due documenti più dettagliati sulla *Defence Industrial Strategy* (DIS) e sulla *Defence Technology Strategy* (DTS). Lo scopo principale dell'iniziativa del Governo era identificare le capacità chiave per il Regno Unito e fornire un chiaro insieme di principi sui quali basare gli investimenti industriali.

The Defence Industrial Policy

Il maggiore cambiamento culturale seguito alla [Defence Industrial Policy](#) (DIP)⁶² del 2002 è stato un nuovo approccio alla competizione. Il principio della libera competizione, sia a livello di *prime contractors* che di fornitori, rimane la base delle politiche di *procurement* del Ministero della Difesa per raggiungere un approccio equilibrato tra qualità e costi e per sviluppare una base industriale efficiente e innovativa. Tuttavia, il Ministero non prevede di ricorrere a forme di libera competizione dove questa non possa offrire vantaggi di lungo periodo in termini di *value-for-money*, di mantenimento della sovranità tecnologica o di protezione delle capacità chiave dell'industria della difesa. Questo contempla, dove necessario, la possibilità di istituire *partnerships*. Il Ministero della Difesa ha promesso inoltre una maggiore trasparenza e inclusione nel processo decisionale sul *procurement*, per permettere alla parte industriale di rafforzare il dialogo con le istituzioni e accrescere, in questo modo, l'efficienza del *decision-making*.

⁶² Ministero della Difesa, *Defence Industrial Policy*, Ottobre 2002. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25726BCE-8DD6-4273-BE8D-6960738BEE0A/0/polpaper5_defence_industrial.pdf

Buona parte degli aspetti della DIP sono comunque reiterazioni dei solidi principi sul *procurement* applicati nel Regno Unito, tra cui il ricorso a forme di collaborazione internazionale, il sostegno a un mercato europeo della difesa più aperto e competitivo, il miglioramento del regime regolatorio per il trasferimento tecnologico a livello transatlantico, la necessità di considerare esigenze di *export* nel prendere decisioni sul *procurement*, e l'adozione di strategie di *de-risking* nello sviluppo di programmi tramite investimenti anticipati. La DIP sottolinea l'importanza delle attività di ricerca e sviluppo per il mantenimento della sovranità tecnologico-industriale, pur sottolineando i limiti legati alla situazione finanziaria e la necessità di definire in modo chiaro le priorità in materia. Si pone inoltre ulteriore enfasi sulla necessità di intercettare i flussi nel settore della tecnologia civile e sul miglioramento dell'uso della *partnership* Governo-industria sia nel settore della difesa che in quello civile. La DIP indica anche che il Ministero della Difesa, con particolare attenzione alla gestione dei processi di ammodernamento e manutenzione, sia incaricato della verifica dell'abilità di una azienda nel gestire rischi commerciali e tecnologici dei contratti a lungo termine. Un piano di attuazione di questi principi è stato elaborato in modo più dettagliato nella *Defence Industrial Strategy*.

La Defence Industrial Strategy

La [Defence Industrial Strategy](#) (DIS)⁶³ è stata elaborata in tempi particolarmente stretti, a causa dell'insistenza del Ministro per il *Procurement* della Difesa, Lord Drayson. Quest'ultimo ha insistito sulla pubblicazione tempestiva del documento al fine di permettere all'industria di effettuare le necessarie modifiche e decisioni di investimento. Il Ministero della Difesa, inoltre, aveva bisogno di prendere decisioni su alcune importanti questioni di *procurement* trattate dalla DIS, tra cui la spinosa questione delle portaerei. Secondo il Ministero della Difesa, la DIS avrebbe dovuto portare avanti la *Defence Industrial Policy* del paese attraverso una maggiore trasparenza e visibilità dei futuri bisogni della difesa e, per la prima volta, determinando quelle capacità industriali necessarie al Regno Unito per continuare a utilizzare lo strumento militare per mantenere la propria sovranità e quindi difendere la sicurezza nazionale. La DIS contiene chiari riferimenti alle sfide del futuro: in particolare, sottolinea le limitate opportunità per la progettazione e produzione di nuove piattaforme militari, ponendo invece l'enfasi su attività

⁶³ *Defence Industrial Strategy, Defence White Paper*, Dicembre 2005. Disponibile online: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F530ED6C-F80C-4F24-8438-0B587CC4BF4D/0/def_industrial_strategy_wp_cm6697.pdf

quali la manutenzione e l'ammodernamento dell'equipaggiamento militare nel corso della sua vita operativa. L'individuazione di tali novità nell'approvvigionamento e gestione degli equipaggiamenti ha forti implicazioni sul livello e sulla natura delle capacità industriali e tecnologiche che l'industria britannica dovrebbe essere in grado di mantenere. A tal fine, lo sviluppo di un rapporto di *partnership* di lungo periodo tra Ministero e industria per la fornitura di servizi di manutenzione e ammodernamento diventa un elemento centrale per il funzionamento del nuovo *business model* elaborato dalla difesa britannica.

Il mantenimento della sovranità, nello specifico nella sua accezione di “sovranità operativa”, è stato il primo concetto organizzativo definito dall'approccio britannico alla politica industriale di difesa elaborato nella DIS. Il Ministero della Difesa ha riconosciuto che parte significativa delle proprie necessità di equipaggiamento sarebbero state soddisfatte da fornitori stranieri, o da compagnie presenti nel Regno Unito ma di proprietà estera. Di per sé, il fatto che tali compagnie fossero controllate da capitali stranieri non sarebbe stato un problema per il Ministero della Difesa, purché la tecnologia e l'attività industriale (incluse le conseguenti ricadute occupazionali) fossero rimaste nel territorio del Regno Unito. Questo è infatti dimostrato dalla presenza sul mercato britannico dei principali gruppi stranieri – tra cui Lockheed Martin, Thales e Finmeccanica – che hanno agito da utile contrappeso nei confronti di BAE Systems come *prime contractors* o come fornitori di servizi di manutenzione e ammodernamento degli equipaggiamenti per la difesa. Con la pubblicazione della DIS, il Ministero della Difesa si è posto l'obiettivo di indicare in modo chiaro all'industria quei settori “dove sono necessarie particolari capacità industriali per mantenere la sicurezza nazionale e la capacità sovrana di usare le Forze Armate in base alle necessità determinate dalle scelte del Governo”. Il concetto è stato ripreso da Lord Drayson, secondo il quale il Regno Unito deve “mantenere un livello di sovranità sulle competenze e capacità industriali e sulla tecnologia adatto a garantire l'indipendenza operativa” in caso di operazioni militari alle quali il paese ritenga necessario partecipare. Il concetto di sovranità definito nel documento si articola su tre dimensioni:

1. Garanzia strategica di attività e competenze da mantenere all'interno del territorio nazionale in quanto forniscono tecnologie o equipaggiamenti importanti per la salvaguardia dell'integrità dello Stato, ad esempio le capacità di deterrenza nucleare;

2. Capacità di difesa, che risponde alla necessità del Ministero della Difesa di ottenere garanzie sulle *performances* dei propri equipaggiamenti in termini di continuità e efficienza;
3. Influenza strategica – in termini militari, diplomatici o industriali – ed il riconoscimento dei potenziali benefici tecnologici determinati da quest'ultima.

Quest'ultimo è un importante punto di partenza per le politiche adottate dal Governo. Il Ministero della Difesa deve valutare il valore generato da una determinata capacità industriale nel settore della difesa sull'economia industriale britannica, per il suo potenziale nel mercato mondiale, per la sua capacità di trasferire tecnologie nel più ampio settore delle applicazioni commerciali, o per il suo impatto regionale, in particolare sul numero e sulla qualità dell'occupazione – generata o consolidata – nel Regno Unito. Il Ministero della Difesa, tuttavia, ha chiaramente espresso come il suo obiettivo primario non sia determinare un vantaggio competitivo per l'industria inglese, ma bensì avere la certezza che gli equipaggiamenti acquistati rispondano alle esigenze delle Forze Armate in termini di capacità e che gli stessi equipaggiamenti siano adattabili e modificabili in base ad esigenze che possono emergere nel corso della loro vita operativa.

La DIS si concentra poi sulla sovranità operativa, una declinazione specifica del concetto più ampio di sovranità, per la quale il Regno Unito deve mantenere sul suo territorio (e controllare attraverso competenze sviluppate da cittadini britannici) l'abilità di gestire, mantenere e ammodernare piattaforme e sistemi chiave per la difesa. Questo approccio deriva direttamente dal concetto di sicurezza degli approvvigionamenti, largamente condiviso nell'*establishment* della difesa, ma che tuttavia non può essere applicato integralmente visto l'importante contributo dei progetti collaborativi internazionali nello sviluppo di nuovi equipaggiamenti per le Forze Armate. In base alle indicazioni contenute nel documento, alcune capacità industriali fondamentali potrebbero e dovrebbero essere tenute sotto diretto controllo britannico.

Nella sua Parte B, la DIS attua una dettagliata revisione delle diverse piattaforme settoriali che compongono le “capacità industriali trasversali” del settore difesa, nonché delle relative tecnologie e *know-how*, da mantenere sul territorio. Le aree in cui il Regno Unito deve mantenere o sviluppare le proprie capacità e competenze tecnologiche comprendono: l'ingegneria dei sistemi, il settore navale, i veicoli corazzati da combattimento (AFVs), i velivoli militari inclusi i velivoli a pilotaggio remoto (UAVs), gli

elicotteri, le munizioni, i sistemi d'arma complessi, le capacità C4ISTAR,⁶⁴ la difesa CBRN,⁶⁵ i sistemi per la protezione delle forze e le tecnologie per la lotta al terrorismo.

Inoltre, la DIS identifica una serie di priorità tecnologiche per il futuro, che includono: tecnologie di comunicazione sicure e resistenti (infrastrutture per l'informazione e crittografia), tecnologie per la trasmissione di dati e informazioni (analisi dell'immagine, identificazione dei bersagli, algoritmi per il rilevamento e la localizzazione, gestione ed estrazione dei dati, progettazione delle reti), la sensoristica (radar e ingegneria delle radiofrequenze, sensoristica per l'osservazione della terra, sonar, rilevatori di agenti chimici e biologici, integrazione di sensori), tecnologie di guida e controllo, tecnologie per il combattimento elettronico, tecnologie per la gestione di operazioni autonome e in remoto, tecnologie automatizzate e per la gestione della conoscenza, tecnologie per la fornitura di energia, e tecnologie per l'integrazione dei sistemi.

Il documento evidenzia che, nonostante queste priorità tecnologiche necessarie al rafforzamento delle capacità di difesa siano "provvisoriamente identificate nella DIS", è necessario un ulteriore sforzo per definire le priorità di ricerca sviluppo tecnologico del Regno Unito.

La Defence Technology Strategy

La DIS è stata seguita dalla [Defence Technology Strategy](#) (DTS),⁶⁶ sviluppata da un gruppo di esperti del Ministero della Difesa, del Governo più in generale, dell'industria della difesa e del mondo accademico. La DTS inizia con una definizione della natura dei cambiamenti che caratterizzano il settore delle acquisizioni di tecnologie per la difesa

Non c'è mai stata maggiore incertezza nella natura delle minacce affrontate dal Regno Unito, né tali minacce sono cambiate e si sono adattate così rapidamente. Ciò richiede una rapida evoluzione delle risposte attuate dalla difesa britannica,

⁶⁴ *Command, Control, Communication and Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.*

⁶⁵ *Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear.*

⁶⁶ Ministero della Difesa, *Defence Technology Strategy – For the demands of the 21st Century*, Ottobre 2006. Disponibile online:

http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/27787990-42BD-4883-95C0-B48BB72BC982/0/dts_complete.pdf

sia a livello tattico, che nelle tecnologie che il paese mette in campo per combattere tali minacce.

[Defence Technology Strategy, disponibile online](#)⁶⁷

Di conseguenza, la DTS è stata elaborata per fornire un approccio “innovativo, agile e flessibile” alla ricerca nel settore della difesa. La parola chiave utilizzata dal documento è “strategico”, riferito in particolare al soddisfacimento dei bisogni fondamentali del Ministero della Difesa. Questi si concentrano sulla gestione a lungo termine dei processi di ammodernamento e manutenzione degli equipaggiamenti, nonché sulla creazione di legami strutturati tra il Ministero della Difesa, i suoi *partner* e la base tecnologica e industriale. Il passaggio all'utilizzo di sistemi ed equipaggiamenti di natura netcentrica sottolinea ulteriormente la necessità di un maggiore ricorso alla tecnologia civile. Allo stesso modo, l'introduzione incrementale di nuove tecnologie determina la riduzione dei tempi dedicati allo sviluppo *ex-novo* di equipaggiamenti militari. Tale modello di sviluppo incrementale si basa su flussi continui di innovazioni tecnologiche provenienti sia dal settore della difesa che da quello dell'industria civile.

L'obiettivo primario della DTS è identificare quelle aree scientifiche e tecnologiche del settore difesa essenziali a mantenere la sovranità nazionale sulle capacità chiave, a rafforzare l'influenza britannica in termini strategici, e ad assicurare – in generale – i maggiori tornaconti tecnologici per il Regno Unito. Questo implica che il Ministero della Difesa cerchi di massimizzare i ritorni dai suoi investimenti, facendo derivare molteplici usi dalle ricerche e dai programmi finanziati attraverso il suo *budget*. La DTS si concentra pertanto su quelle tecnologie trasversali che ci si aspetta avranno il maggiore impatto sui vari settori della difesa e sui rispettivi equipaggiamenti. Nella maggior parte dei casi, il documento si focalizza sui processi di ammodernamento e manutenzione, nei quali il Ministero della Difesa investe prima di tutto in tecnologie designate a facilitarne la gestione a lungo termine. Questo ha determinato lo sviluppo di sistemi e architetture aperte che rendono possibile flessibilità e adattabilità a lungo termine. In molti casi il Ministero della Difesa intende mantenere il controllo sulle architetture dei sistemi più critiche. Questo principio ha portato il Ministero della Difesa a concludere che continuerà a effettuare investimenti a lungo termine nei segmenti più impegnativi delle applicazioni scientifiche e

⁶⁷ http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/27787990-42BD-4883-95C0-B48BB72BC982/0/dts_complete.pdf

tecnologiche per la difesa, ma anche che si aspetta che l'industria contribuisca in modo sempre maggiore a finanziare lo sviluppo di tecnologie applicative e dimostrative. Questo significa che l'industria dovrebbe assumersi rischi sempre maggiori nello sviluppo di tecnologie per il *procurement* della difesa.

I portavoce del Ministero della Difesa hanno immediatamente fatto notare come la DTS rappresenti un documento in evoluzione, e solo il primo passo verso la definizione di un piano di investimento di lungo termine in ricerca e sviluppo. Allo stesso modo, vista la rapidità del cambiamento in ambito tecnologico e le incertezze che caratterizzano l'evoluzione delle minacce alla sicurezza, il documento deve essere adattabile e le priorità soggette alle modifiche necessarie alla luce di circostanze mutevoli. Il Ministero ha inoltre manifestato il proprio sostegno a facilitare il dialogo tra i clienti e quelle piccole e medie imprese altamente innovative che compongono la base industriale britannica, per fare in modo che queste non vengano assorbite da imprese più ampie. In particolare l'intenzione è quella di incoraggiare livelli più alti di investimenti in ricerca e sviluppo, dando all'industria alcune indicazioni sulle future linee guida del Ministero. Quest'ultimo, tuttavia, non ha chiarito come la crescente domanda di servizi di ammodernamento, aggiornamento e manutenzione possano effettivamente essere tradotti in investimenti per ricerca e sviluppo, lasciando in definitiva la questione nelle mani del personale – sia civile che militare – del Ministero. In conclusione, il principale obiettivo della DTS è quello di rafforzare le capacità di difesa del Regno Unito, e non quello di fornire un supporto esplicito all'industria nazionale. Ovviamente, se il processo avviato dalla DTS dovesse aiutare quest'ultima a guadagnare in competitività e competenza, il Regno Unito sarebbe il primo a ottenere dei benefici, ma non è questo l'obiettivo alla base della redazione del documento.

5.1.6 L'approccio alle tecnologie per la sicurezza e difesa dal 2010

L'elaborazione del *White Paper National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security (NSTT)*, pubblicato solo nel 2012, è stata decisamente meno rapida rispetto ai tempi della DIS. Il documento è stato elaborato sulla base dei risultati emersi dal *Consultation Paper Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security*, pubblicato dal Ministero della Difesa nel dicembre 2010.

Il Consultation Paper “Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security”

Uno degli obiettivi del [Consultation Paper](#)⁶⁸ è la trattazione di questioni relative ad equipaggiamenti, processi di assistenza e manutenzione, e sviluppo tecnologico che porteranno alla formulazione delle scelte del Regno Unito nei settori della sicurezza e difesa. Il documento indica chiaramente che le scelte in termini di *procurement* e sviluppo tecnologico sono determinate da necessità e obiettivi di sicurezza nazionale. Sottolinea inoltre come il mantenimento e lo sviluppo di competenze chiave nei dipartimenti governativi, nelle Forze Armate, nelle agenzie di sicurezza, nella polizia, così come nell'industria, siano elementi necessari per rinforzare le capacità di cui il Regno Unito ha bisogno per assicurare la propria sicurezza e difesa. In particolare, in alcuni settori specifici, la padronanza diretta di competenze di nicchia è necessaria per la creazione e il mantenimento di capacità di difesa del Regno Unito, al fine di mantenere il vantaggio operativo e/o la libertà di azione in tutte quelle operazioni che le Forze Armate britanniche potrebbero essere chiamate a svolgere in futuro.

Il *Consultation Paper* adotta la lista elaborata dalla NSS per definire i rischi prioritari per la sicurezza del Regno Unito. Allo stesso modo, il documento identifica alcuni settori chiave il cui rapido sviluppo potrebbe avere conseguenze rilevanti nell'ambito della sicurezza e difesa, ovvero: *cyber* spazio, scienze biomediche, neuroscienze, sistemi autonomi, nanotecnologie e nuovi materiali, energia, spazio, sensoristica, sistemi per la sicurezza delle identità, nonché settori più ampi quali quello delle libertà civili e delle scienze etiche e sociali. In realtà, il contenuto di questa lista risulta abbastanza generico e non contribuisce concretamente alla definizione delle reali priorità di KSA per il paese.

Il Libro Bianco “National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security”

Sebbene sarebbe potuto essere lo strumento adatto a definire e identificare le KSA nel Regno Unito, il Libro Bianco [National Security Through Technology](#)⁶⁹ (NSTT) del 2012

⁶⁸ Ministero della Difesa, *Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security – A Consultation Paper*, Dicembre 2010. Disponibile online:

http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Egpt_supp_tech_ukdef.pdf

⁶⁹ Ministero della Difesa, *National Security Through Technology - Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*, Febbraio 2012. Disponibile online:

evita intenzionalmente l'analisi settore per settore dei risultati emersi dai documenti governativi che l'hanno preceduto, scegliendo piuttosto di fissare una serie di principi di riferimento. Infatti il Libro Bianco fornisce pochissime indicazioni su impegni e necessità specifiche, tra cui emergono la sicurezza cibernetica e la guerra elettronica che sono citate assieme ai riferimenti – ormai consolidati – relativi al mantenimento della tecnologia nucleare. Per certi aspetti questo rappresenta un passo indietro nella definizione delle attività strategiche per il Regno Unito, e implica un ritorno ad una definizione ristretta di necessità tecnologiche nazionali elaborata negli anni '80 e '90, quando solo sei aree tecnologiche erano considerate vitali per la sicurezza nazionale britannica.⁷⁰

Con il Libro Bianco, infatti, sembra attenuarsi l'approccio omnicomprensivo nei confronti delle attività industriali e tecnologiche della difesa adottato dal Regno Unito a partire dal 1997. Per esempio, viene meno l'importanza data alle armi di precisione nei documenti pubblicati dal precedente Governo, nonostante i 483 milioni di sterline stanziati per un nuovo sistema missilistico *sea-based* per la difesa aerea – un risultato in parte ottenuto grazie al lavoro del *Complex Weapons Working Group* – siano da accogliere con favore. Simili investimenti in sistemi a pilotaggio remoto potranno contribuire allo sviluppo di adeguate capacità future. Paragonata con le politiche industriali e tecnologiche per la difesa attuate dal Governo precedente, il Libro Bianco è stato accolto con un certo stupore dall'industria britannica. Le politiche laburiste erano infatti state salutate come un impegno a un dialogo positivo con l'industria, anche se alla fine non venivano fissati né specifiche priorità né obiettivi di investimento futuri. L'impressione era che ognuno avrebbe ottenuto benefici dalle scelte dei laburisti, nonostante il settore dei quadrirotori non abbia appreso con entusiasmo il doversi confrontare con il mercato libero e competitivo. Anche Rolls-Royce ha manifestato delusione per i mancati riferimenti alla tecnologia *hot core* nel settore dei motori, seppur bilanciata da un sostegno aggiuntivo per le sue attività di ricerca e sviluppo nel settore difesa, in particolare nello sviluppo di capacità UAV.

Ad una prima lettura, il Libro Bianco del 2012 sembra fare riferimento ad un impegno di ampio respiro nei confronti dei processi industriali e tecnologici per la difesa. Vi si afferma l'intenzione di “agire per proteggere i vantaggi operativi e la libertà d'azione del Regno

https://connect.innovateuk.org/c/document_library/get_file?p_l_id=5116418&folderId=6206066&name=DLFE-66929.pdf

⁷⁰ Tre erano relative al nucleare, due riguardavano la crittografia e la sicurezza delle comunicazioni e la sesta riguardava aspetti della tecnologia sonar.

Unito”, ma solo laddove ciò risulti essenziale per la sicurezza nazionale. Nel fare questo il documento identifica e, se ritenuto necessario per la sicurezza nazionale agisce per proteggere, quelle “aree critiche” in cui il paese necessita di tecnologia avanzata per far fronte agli avversari, o quegli specifici equipaggiamenti e servizi necessari a garantire libertà d'azione alle Forze Armate britanniche, in particolare durante le operazioni militari. Questa affermazione può risultare fuorviante, poiché in realtà il Libro Bianco non si impegna in modo sistematico a supportare gli interessi dell'industria britannica. Infatti, quelle che vengono richiamate come “aree critiche” per la difesa del paese, non vengono definite e identificate in modo sistematico nel documento.

Significativamente, nascosta in una nota a piè di pagina, il documento contiene questa affermazione:

L'approccio value-for-money rappresenta la combinazione ottimale di tempo, costi, ed efficacia tra le risorse disponibili. È un concetto relativo che include il paragone tra risultati potenziali ed effettivi di differenti opzioni di procurement. Per ciascun programma, il fattore value-for-money viene determinato sulla base delle differenti necessità e circostanze. Variabili come l'affidabilità e la solidità finanziaria di un fornitore possono, ad esempio, essere rilevanti per la valutazione del fattore value-for-money di un progetto o di una specifica tecnologia. Il Ministero della Difesa non introduce considerazioni di più ampia natura occupazionale, industriale ed economica nella sua valutazione del fattore value-for-money.

[National Security Through Technology, disponibile online](#)⁷¹

Questa nota è stata inserita per l'insistenza di un membro *senior* del Governo particolarmente sensibile alla tutela del conservatorismo fiscale. Da una parte, reiterando l'importanza di mantenere la sovranità operativa come principio guida delle scelte di

⁷¹ https://connect.innovateuk.org/c/document_library/get_file?p_l_id=5116418&folderId=6206066&name=DLFE-66929.pdf

procurement, il Governo punta a mantenere un mercato aperto per i prodotti della difesa. Si afferma, infatti, che le acquisizioni *off-the-shelf* rimangono la soluzione predefinita per le strategie di *procurement* del Regno Unito, poiché possono contribuire alla diminuzione dei costi per l'equipaggiamento delle Forze Armate e incentivare la competitività dell'industria britannica. Secondo il Ministro dell'Equipaggiamento, Supporto e Tecnologia della Difesa Peter Luff, tale approccio può avere effetti competitivi sulla base industriale nazionale: "Uno dei motori che guidano il successo internazionale delle aziende della difesa del Regno Unito è – e deve continuare ad essere – la loro competitività; proteggendole [sul piano interno] dalla competizione internazionale si indebolisce la loro capacità di essere competitive".⁷² Per queste ragioni, il *New Approach* richiama alla prudenza finanziaria, incoraggiando investimenti in nuovi programmi e applicazioni tecnologiche che dimostrino di essere altamente selettivi e competitivi.

D'altra parte, tuttavia, il Governo riconosce l'importanza di mantenere una forte base industriale nazionale della difesa. Ciò infatti contribuisce a mantenere la capacità d'azione e la libertà operativa del Ministero e delle Forze Armate. Si afferma anche l'impegno a consolidare sul territorio la capacità di equipaggiare, ammodernare e supportare le Forze Armate, soprattutto durante le operazioni. Questo implica la capacità di risposta a urgenti necessità operative (*Urgent Operational Requirements*, UOR), modificando e adattando gli equipaggiamenti durante le operazioni in risposta a specifiche necessità espresse dai militari. Il documento sottolinea anche l'importanza di mantenere la capacità di sviluppare e gestire quei sottosistemi militari considerati critici, tra cui vanno certamente inclusi i *software* di comando e controllo. Di conseguenza, è necessario che i fornitori garantiscano al Ministero la disponibilità di tali capacità operative e di supporto, "facendo sistema" con le Forze Armate e assicurando la possibilità di modificare e aggiornare gli equipaggiamenti grazie a competenze e tecnologie in settori, quali l'integrazione di sistemi, da mantenere necessariamente sul territorio britannico. La sensazione, dal punto di vista dell'industria, è che senza un impegno pubblico concreto verso il mantenimento di una base industriale e tecnologica omnicomprensiva, tale capacità rischi di diminuire sensibilmente.

Il documento evidenzia che – quando viene identificata una competenza critica per la sicurezza e la difesa – sono quattro gli aspetti da proteggere per rafforzare la sovranità e la sicurezza del Regno Unito:

⁷² http://www.defencemanagement.com/news_story.asp?id=18713

1. Le conoscenze e le competenze essenziali necessarie per progettare, sviluppare, integrare, valutare, supportare e mantenere sistemi chiave e sottosistemi;
2. I complessi industriali e le infrastrutture che supportano questi processi. Questi includono stabilimenti per la manifattura e la produzione, sistemi di design e progettazione, infrastrutture di supporto, e strumenti di integrazione e verifica;
3. La capacità tecnologiche necessarie per la progettazione e lo sviluppo di sistemi chiave e sottosistemi;
4. La necessaria indipendenza da potenziali limiti legali legati all'uso della tecnologia.

Partendo dal presupposto che il ricorso del Regno Unito a forme di libera competizione nel settore della difesa rappresenta una sorta di eccezione in ambito internazionale, il Governo britannico insiste nell'invitare i Governi di paesi partner – soprattutto in ambito UE – ad abbracciare un approccio simile. Allo stesso tempo, il Libro Bianco rinnova il sostegno del Regno Unito a pratiche di cooperazione internazionale, sia nell'ambito dei principali programmi collaborativi di *procurement* che nelle attività di ricerca e sviluppo. L'enfasi viene posta in particolare su attività e programmi di natura bilaterale, considerati il modello di collaborazione maggiormente efficace ed efficiente. Tuttavia, questo non esclude la partecipazione a iniziative multilaterali, laddove queste “siano di beneficio per il Regno Unito”. In questo contesto, la cooperazione con gli Stati Uniti (rafforzata dall'applicazione del *Defence Trade Cooperation Treaty*) rimane un elemento centrale per le future iniziative industriali – sia per ragioni operative che tecnologiche – e darà accesso a tecnologia d'avanguardia garantendo migliore interoperabilità. Anche la collaborazione con la Francia, basata sull'accordo del 2010, viene esplicitamente menzionata come uno dei cardini per la politica britannica nel settore della difesa, tanto in ambito industriale che dal punto di vista operativo. L'accordo franco-britannico sancisce l'impegno a migliorare l'accesso ai rispettivi mercati nazionali, e prevede un dialogo finalizzato a incoraggiare la convergenza di bisogni e tempistiche delle Forze Armate.

Come detto, la collaborazione in ambito multilaterale deve essere accompagnata da valutazioni relative all'efficienza dei programmi, e dalla determinazione ad evitare accordi strutturali che risultino eccessivamente complessi (e quindi difficilmente gestibili). Il Regno Unito è disponibile a lavorare in ambito NATO e attraverso altre organizzazioni, comprese l'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in Materia di Armamenti (OCCAR) e l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA). Grazie alle opportunità offerte da quest'ultima, il

Governo britannico punta a raggiungere maggiore efficienza e migliori *performances* attraverso programmi di lavoro spesso “più specifici e realistici”. Dal punto di vista di Londra, l'obiettivo principale di un'agenzia come l'EDA dovrebbe essere di incoraggiare l'identificazione di necessità e bisogni comuni che possono essere soddisfatti a livello bilaterale o da piccoli gruppi di paesi.

Commentando il contenuto del Libro Bianco, il Ministro Luff ha ammesso l'inadeguatezza – in termini di spesa – dell'azione proposta, attribuendone la responsabilità ai tagli effettuati dai Governi precedenti e alla congiuntura economica negativa. Pur riconoscendo la priorità di aumentare la spesa per la difesa, Luft ha sottolineato che le circostanze economiche e le sfide cui deve far fronte la difesa non permettono al Governo di fare “significative promesse”. Questo stesso argomento è centrale anche per le aziende britanniche che operano nella difesa, e come evidenziato da Victor Chavez – Chief Executive Officer di Thales – i livelli degli investimenti e dei contributi governativi devono aumentare in modo sostanziale se il Regno Unito vuole raggiungere obiettivi di ampio respiro.

In conclusione, dal punto di vista dell'industria, il Libro Bianco rappresenta una delusione. La mancanza di un dettagliato approccio settoriale ha intenzionalmente cercato di mascherare il duro impatto dei futuri tagli al *budget* della difesa, e specialmente ai fondi per lo sviluppo dell'industria aerospaziale. La scelta di mettere un tetto alla voce del *budget* “scienza e tecnologia” è di per se positiva, ma il fatto che tali risorse vengano destinate senza che siano stati fatti sforzi per definire in modo chiaro le priorità settoriali rappresenta un elemento di debolezza del documento. Il Libro Bianco può essere quindi visto come un documento retrogrado, che ripropone il mantra della competitività caro all'approccio britannico condito da riferimenti alla sovranità operativa. Esso non identifica quali siano le attività chiave per il Regno Unito, ma viene interpretato, in pratica, come un atto che dà al Governo “la piena libertà di azione” sul settore.⁷³

Tuttavia, per meglio valutare gli effetti del Libro Bianco sull'industria nazionale della difesa è necessario attendere la pubblicazione del Piano Decennale di Equipaggiamento. In base a quanto espresso dal Libro Bianco, proprio il piano decennale avrebbe dovuto permettere all'industria nazionale della difesa di focalizzare i propri investimenti nei settori tecnologici

⁷³ D. Marshall, *Defense News*, 2 febbraio 2012.

e manifatturieri prioritari, riducendo in questo modo spese e costi generali, e rendendo i prodotti britannici più competitivi in patria e all'estero.

Il Piano decennale di equipaggiamento

Il Libro Bianco è stato seguito dal Piano decennale di equipaggiamento del Ministero della Difesa (*Planning Round*, PR 12).⁷⁴ Il piano prevede una spesa di circa 160 miliardi di sterline in equipaggiamento e servizi per la difesa del Regno Unito nei successivi 10 anni (2012-2022), inclusi più di 4 miliardi di sterline da destinarsi a "riserva per le contingenze". I 160 miliardi di sterline comprendono circa 152 miliardi stanziati per specifiche linee di budget, mentre i restanti 8 miliardi non sono destinati a spese predefinite. Questi ultimi, insieme ai fondi stanziati come riserva, garantiscono flessibilità all'azione del Ministero nella gestione di eventuali aumenti di spese e costi, senza tuttavia avere ripercussioni su altri progetti.

Il livello del finanziamento è descritto nel PR12, in cui il Ministero ha portato in pareggio i piani di equipaggiamento e i fondi realmente disponibili dopo anni caratterizzati da forti squilibri tra le due voci. Il pareggio è una delle priorità del Ministro della Difesa Philip Hammond, sebbene la stabilità del budget dovrà essere vagliata dal *National Audit Office* che effettuerà la propria analisi prendendo in considerazione anche informazioni commercialmente sensibili.

I fondi risparmiati includono 4 miliardi di sterline per progetti di intelligence, sorveglianza e ricognizione (ISR), tra cui il Solomon e Crowsnest,⁷⁵ e 7 miliardi per sistemi d'arma complessi. Anche l'ammodernamento dell'Eurofighter Typhoon, con l'integrazione di e-scan radar di nuova generazione, rientra nel finanziamento. Il budget deve coprire anche l'acquisizione pianificata di 14 Boeing CH-47 Chinooks e di 8 C-17A Globemaster III, così come l'acquisto di 3 aerei RC-135 Rivet Joint da ricognizione. Anche l'acquisto degli A400M da trasporto militare e dei Voyager per il rifornimento in volo è previsto dal budget.

Per quanto riguarda l'elicotteristica, i finanziamenti ministeriali vanno a coprire l'approvvigionamento dei Wildcat e l'ammodernamento dei Merlin e dei Puma, mentre si

⁷⁴ <http://www.thinkdefence.co.uk/2012/05/pr12-committed-core-equipment-programme/>

⁷⁵ Il programma Solomon, precedentemente conosciuto come Dabinett, punta a rendere maggiormente efficiente l'archiviazione delle informazioni per l'intelligence, la sorveglianza e la ricognizione. Il *Crowsnest*, invece, sviluppa sistemi di sorveglianza e controllo marittimo per gli elicotteri britannici.

estende il ciclo di vita degli elicotteri d'attacco Apache che verranno mantenuti operativi fino al 2025. Alla base della *roadmap* definita dal piano decennale c'è l'intenzione di incrementare dell'1% in termini reali le spese per l'equipaggiamento dal 2015 in poi. Al contempo il Governo continuerà, dove possibile e senza compromettere la propria sovranità operativa, a mantenere un mercato aperto e competitivo per i prodotti della difesa. Infatti, il Governo afferma chiaramente che il ricorso ad acquisti *off-the-shelf* rimane la soluzione predefinita per il *procurement* britannico. Secondo il Governo, questo aiuterà a mantenere bassi i costi degli equipaggiamenti e agirà come incentivo alla competitività dell'industria del Regno Unito.

5.2 Il processo decisionale

L'attore chiave nel processo di identificazione e definizione delle KSA è certamente il Ministero della Difesa, che ha guidato la maggior parte delle iniziative di *procurement* e di sviluppo tecnologico-industriale della difesa analizzate in precedenza. In particolare, il Ministro per l'Equipaggiamento, il Supporto e la Tecnologia svolge un ruolo fondamentale nella definizione delle strategie del Regno Unito in questo ambito.

Il Ministro per l'Equipaggiamento, il Supporto e la Tecnologia della Difesa – dal 1997 al 2007 semplicemente Ministro per l'Equipaggiamento e il Supporto della Difesa – è una nuova figura nella struttura organizzativa del Governo del Regno Unito. In precedenza infatti, l'approvvigionamento e gli aspetti industriali della difesa erano di responsabilità del Ministero per il *Procurement* della Difesa. Attualmente la principale responsabilità del Ministro consiste nella gestione del ciclo di approvvigionamento, che include decisioni sugli investimenti, e sulle strategie industriali, scientifiche e tecnologiche.

Ad esempio, il Ministro per l'Equipaggiamento, il Supporto e la Tecnologia della Difesa ha ricoperto un ruolo guida rappresentando il Ministero della Difesa nella stesura del Libro Bianco del 2012, per la quale è stato supportato dall'*Home Office* grazie al contributo del Ministro per il Crimine e la Sicurezza. Anche il Dipartimento per gli Affari Industriali e la Scienza, così come il Tesoro – che ha ricoperto un ruolo centrale nella definizione del quadro fiscale – hanno contribuito all'iniziativa. Il processo è stato monitorato da vicino da membri *senior* del Gabinetto di Governo responsabili per la vigilanza sulla linea politica

dell'esecutivo. Infine, anche l'industria ha preso parte al processo di elaborazione del documento, attraverso le attività di *lobby* e la consultazione delle associazioni degli industriali, nonché tramite il dialogo bilaterale tra le grandi compagnie della difesa e il Governo. In particolare, l'inclusione delle piccole e medie imprese nelle nuove procedure di consultazione riflette la visione prevalente del Ministero, secondo il quale i piccoli e medi fornitori sono al centro dei nuovi processi di innovazione e sviluppo tecnologico.⁷⁶

Secondo quanto stabilito nel Libro Bianco, il *Joint Capability Board* del Ministero della Difesa – conosciuto anche come *capability sponsor* – è incaricato di definire le strategie per la generazione delle future capacità militari britanniche, mentre il *Defence Equipment and Support* ha la responsabilità di definire le opzioni per l'approvvigionamento di queste capacità. La struttura decisionale non è stata tuttavia ancora definita, dal momento che accordi futuri saranno determinati dagli esiti della *Defence Transformation and Materiel Strategy*, attualmente in elaborazione presso il Ministero della Difesa.

Il Libro Bianco prevede anche la creazione di un Gruppo di lavoro ministeriale incaricato di coordinare gli aspetti interministeriali del *New Approach*. Il Gruppo di lavoro ministeriale, incaricato dal Ministro per le Politiche Governative, include rappresentanti ministeriali del Ministero della Difesa, dell'*Home Office*, del Tesoro, del *Foreign Office*, e del Dipartimento per gli Affari Industriali e la Scienza. Inoltre, il Libro Bianco incarica il *Defence Suppliers Forum* di assicurare un livello di interazione tra Governo e industria. Il Forum prende il posto del Consiglio Nazionale delle Industrie della Difesa, che nella DIS aveva l'importante compito di monitorare i progressi congiunti e rivedere la strategia industriale del Ministero della Difesa ad ogni *Spending Review*. Altri attori rilevanti sono il *Permanent Secretary* del Ministero della Difesa, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, insieme ai Capi di Stato Maggiore dei differenti corpi delle Forze Armate e ad altri membri della *Defence Board*. Per quanto riguarda lo specifico settore della sicurezza, il Libro Bianco esplora i potenziali benefici derivanti dalla nomina di un *Senior Responsible Owner* all'interno del Governo incaricato di dirigere le politiche in materia, con un mandato trasversale che copre tutto lo spettro delle attività governative.

Infine, il Comitato Difesa della Camera dei Comuni gioca un ruolo potenzialmente importante in questo ambito. Infatti, il Comitato è stato coinvolto molto da vicino nel

⁷⁶ Al fine di assicurare il coinvolgimento di piccoli fornitori, il Ministero della Difesa ha creato un gruppo dedicato per le piccole e medie imprese nel nuovo Forum dei Fornitori per la Difesa.

processo di revisione della SDSR monitorando e valutando – a nome della Camera dei Comuni – le iniziative del Ministero della Difesa e di organi associati quali le Forze Armate. Al contrario, il Consiglio di Sicurezza Nazionale, incaricato di tenere monitorata l'implementazione della NSS e della SDSR, non può essere considerato un attore chiave nella definizione delle linee guida per l'industria e lo sviluppo tecnologico nel settore della difesa.

Per quanto riguarda gli aspetti prettamente tecnologici, le due principali organizzazioni governative nell'ambito della sicurezza e difesa sono il Laboratorio di Scienza e Tecnologia per la Difesa (DSTL) del Ministero della Difesa e il Centro per le Scienze Applicate e la Tecnologia (CAST) gestito dall'*Home Office*. Il DSTL fornisce specifici servizi su materie scientifiche e tecnologiche al proprio Ministero, e utilizza risorse industriali, accademiche e governative per assicurare la formulazione, la definizione e redazione di un programma di scienza e tecnologia integrato e coerente da parte del Ministero. Il CAST supporta lo sviluppo delle numerose applicazioni per la sicurezza e la polizia attraverso l'uso di scienze e tecnologie di avanguardia, anche grazie alla proficua collaborazione con organizzazioni di ricerca in ambito industriale, accademico e dipendenti da altre strutture governative. Infine, i programmi di scienza e sviluppo tecnologico del *Centre for Defence Enterprise* e dell'*Office for Security and Counter-Terrorism* garantiscono ai fornitori continuo supporto e l'accesso diretto alle principali innovazioni tecnologiche nel settore.

5.2.1 Il processo di aggiornamento

Il Governo ha promesso di produrre un rapporto annuale sui progressi nell'implementazione della *National Security Strategy* da sottoporre al vaglio del Comitato Parlamentare Congiunto per la Strategia di Sicurezza Nazionale (*Joint Parliamentary Committee*), composto da membri senior dei due rami del Parlamento inglese. Allo stesso tempo, il Governo si è impegnato a rivedere il contenuto sia della NSS che della SDSR ogni cinque anni: l'attuale NSS, pertanto, verrà completamente aggiornata nel 2015 attraverso un lavoro di revisione che richiederà probabilmente due anni e coinvolgerà un nucleo di esperti esterni al Governo. Per rispettare la scadenza prefissata, il *National Security*

Network governativo ha già iniziato a stendere un piano. Nel 2015, inoltre, si completerà il processo di revisione della SDSR.

Poiché la NSS e SDSR sono i due documenti di riferimento per la definizione degli obiettivi strategici e della priorità di sicurezza e difesa del Regno Unito, il 2015 è preso come scadenza per la revisione anche di altri documenti rilevanti relativi ad aspetti tecnologici e industriali della sicurezza nazionale. Ad esempio, è il caso del Libro Bianco *National Security Through Technology*, che “stabilisce l’approccio del Regno Unito alle questioni di equipaggiamento, supporto e tecnologia nel settore della sicurezza e difesa fino alla prossima revisione strategica, prevista per il 2015”. Dopo quella data, il contenuto del Libro Bianco sarà ricalibrato ogni 5 anni sulla base di linee guida strategiche definite nelle nuove SDSR. Tuttavia, il Libro Bianco non fornisce ulteriori dettagli sulle procedure di revisione/aggiornamento del documento.

Diversamente, la DIS viene riesaminata interamente ogni volta che viene effettuata una *Comprehensive Spending Review*. In linea di principio, la *Spending Review* avviene ogni due anni: tuttavia l’ultima, conclusasi nel 2004, è stata seguita da una *Comprehensive Spending Review* nel 2007 e da un’altra nel 2010. Per quanto riguarda la DTS, infine, il suo aggiornamento è previsto ogni due anni circa per far fronte a cambiamenti relativi alle minacce alla sicurezza e evoluzioni in ambito tecnologico.

5.3 Le KSA in relazione ai trattati internazionali

5.3.1 L’Unione Europea

L’adesione all’Unione Europea è parte centrale dell’impegno internazionale del Regno Unito e uno strumento importante per la promozione della sicurezza e della prosperità nel continente europeo. L’impegno europeo parte dal presupposto che i paesi membri riescono a tutelare al meglio i loro interessi comuni nel settore della sicurezza quando riescono a fare leva sul loro peso collettivo. A tal riguardo, la capacità dell’UE di integrare risposte civili e militari in modo coerente diventerà sempre più importante – probabilmente anche grazie all’impulso fornito da una maggiore cooperazione operativa franco-britannica.

L'approccio più costruttivo nei confronti della cooperazione europea nel campo della difesa adottato dal Regno Unito può essere considerato un passo chiave per la visione britannica degli affari europei. Sebbene la NATO continui ad essere vista come la principale organizzazione per la sicurezza e difesa collettiva nazionale e dell'Europa intera, l'azione dei Governi britannici è progressivamente riuscita ad attenuare l'euroscetticismo conservatore che caratterizza parte del paese e dell'*establishment* politico. Nonostante questi sforzi, l'approccio britannico verso le Istituzioni europee di sicurezza rimane evidentemente pragmatico e guidato dalla determinazione che queste non vadano a duplicare strutture e capacità già a disposizione nel sistema NATO. Potendo vantare il mercato della difesa più aperto e competitivo tra quelli delle maggiori potenze europee, il Regno Unito è stato a lungo sostenitore di un approccio europeo al *procurement* orientato alla competizione e al libero mercato.⁷⁷ Ha pertanto accolto con soddisfazione le misure contenute nelle direttive europee sulla liberalizzazione del mercato della difesa, e sta attualmente uniformando la sua legge nazionale alla Direttiva sull'approvvigionamento nella difesa introdotta dalla Commissione. Tuttavia, le aziende britanniche della sicurezza e difesa temono che il loro Governo sia "fin troppo" incline ad applicare i dettami della direttiva, mentre altri Governi europei potrebbero essere più selettivi e meno trasparenti nelle loro scelte di approvvigionamento. Tale situazione determinerebbe uno svantaggio competitivo per l'industria del Regno Unito.

5.3.2 L'Accordo Quadro/Lettera di Intenti

Il Regno Unito è tra i firmatari dell'Accordo Quadro/Lettera di Intenti (LoI) ma non l'ha inserita nella legge nazionale in quanto la normativa vigente era e rimane sufficiente per implementare le misure previste dall'accordo. Londra, in linea di massima, ritiene il contenuto dell'Accordo Quadro/LoI ormai superato dalle misure previste dalla Direttiva UE sul *procurement* così come da accordi bilaterali, specialmente in seguito all'incoraggiante intesa con la controparte francese in favore di forme più efficienti di collaborazione industriale nei settori della sicurezza e difesa.

⁷⁷ J .P. Bialos, *et al*, *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy (Vol.2)* Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University and the U.S. Department of Defense, 2009.

In generale, il Governo britannico è restio nell'attribuire maggiore autorità o nell'avallare significativi modifiche alle proprie spese per la difesa in favore di qualsiasi istituzione o agenzia europea. A conferma di ciò, rimane ancorato alla convinzione che organizzazioni come l'EDA dovrebbero cercare di migliorare le *performances* delle capacità militari europee senza però dare vita ad ambiziosi programmi di sviluppo su larga scala. In breve, il Regno Unito ritiene controproducente ogni tentativo dell'UE di replicare le capacità sviluppate in ambito NATO, anche se storicamente ha cercato di incoraggiare gli Stati europei a farsi maggiormente carico della difesa collettiva. Con la formazione del Governo di Coalizione con i Liberal-democratici – tra i principali partiti britannici quello storicamente più filo-europeista – i Conservatori hanno accettato, sebbene con qualche esitazione, di sostenere le nuove istituzioni create dal Trattato di Lisbona. La SDSR, ad esempio, riconosce che mentre la NATO è uno strumento fondamentale per la sicurezza del Regno Unito, una Unione Europea dotata di un'autonoma proiezione esterna gioca un ruolo importante nel “promuovere la sicurezza e prosperità” dell'Europa. Nella SDSR il Governo sottolinea anche il proprio sostegno alle missioni civili e militari dell'UE – purché queste garantiscano un adeguato livello di *value-for-money*, e purché l'eventuale intervento non si sovrapponga con iniziative in ambito NATO.

5.4 Il ruolo dell'industria della difesa

Il rapporto tra la base industriale della difesa ed il Governo britannico è consolidato, sebbene non sempre sereno e privo di frizioni. Durante il Governo Conservatore dei primi anni '90, l'introduzione di meccanismi competitivi nel mercato della difesa è stata aspramente criticata sia dalle aziende britanniche *leader* nel settore, che dalle varie associazioni degli industriali. Come analizzato in precedenza, nonostante il principio della competizione e del libero mercato sia rimasto il principio guida delle procedure di *procurement* per la difesa, dal 1997 le relazioni tra l'industria ed il Governo, e con il Ministero della Difesa in particolare, sono sensibilmente migliorate. Ciò è risultato evidente durante le consultazioni con l'industria sullo *Smart Procurement* e, ancor di più, durante la redazione della DIS, che rifletteva in modo chiaro molte delle preoccupazioni espresse dalle aziende del settore.

In passato i legami formali tra industria e Ministero erano basati sull'attività del Consiglio per l'Industria Nazionale della Difesa, presieduto da un Ministro supportato nelle sue funzioni da un segretariato ufficiale.⁷⁸ La controparte industriale era principalmente rappresentata dalle maggiori aziende della difesa e dalle varie associazioni industriali del settore, queste ultime a rappresentanza degli interessi di una base industriale più ampia. Oltre al dialogo formale veicolato dal Consiglio per l'Industria Nazionale della Difesa, la maggior parte delle grandi aziende della difesa manteneva contatti informali col Ministero e l'*establishment* politico in generale. BAE Systems, in particolare, ha sempre mantenuto strette relazioni con il mondo politico britannico. In alcuni casi questa situazione ha contribuito ad alimentare polemiche, ad esempio quando – grazie all'intervento politico – sono stati accantonati procedimenti legali nei confronti dell'azienda per i suoi rapporti con l'Arabia Saudita. Al contempo, la base industriale o le singole aziende della difesa hanno sviluppato alleanze con le unioni sindacali per avviare campagne generali a sostegno degli investimenti nel settore della difesa, o per orientare le scelte governative su specifiche politiche di *procurement*.

Anche durante la stesura del Libro Bianco l'industria è stata consultata dal Governo attraverso le associazioni di categoria, ma anche a livello bilaterale grazie al dialogo con le maggiori società della difesa. Per la prima volta il documento attribuisce un ruolo importante anche alle aziende minori – considerate tra le principali fonti di innovazione tecnologica e di sviluppo economico – che vengono incluse in modo più strutturato nei nuovi meccanismi di consultazione in seguito alla creazione del *Defence Suppliers Forum*, che ha preso il posto del Consiglio per l'Industria Nazionale della Difesa. Inoltre, il Ministero cerca di facilitare l'accesso diretto delle piccole e medie imprese al mercato della difesa – tanto a livello nazionale quanto in ambito internazionale – e di ridurre i costi generali quando queste presentano le loro offerte per contratti ministeriali. La nuova enfasi posta sul ruolo delle piccole e medie imprese, in contemporanea con la fine del Governo laburista, ha fatto registrare una diminuzione dell'influenza dei sindacati nel dialogo col Governo. Allo stesso tempo, i nuovi assetti proposti nel Libro Bianco (e più in generale il contenuto del documento) hanno deluso notevolmente anche le aspettative della grande industria. La stessa BAE System ha abbassato il profilo delle proprie relazioni con l'*establishment* politico, sia per una serie di scontri col Ministero della Difesa su alcune

⁷⁸ Il segretariato aveva base presso l'associazione di categoria delle aziende dell'aerospazio (*Society of British Aerospace Companies*, SBAC).

scelte di *procurement*, che a causa degli strascichi di alcune inchieste di corruzione internazionale in cui era coinvolta l'azienda.⁷⁹

Questi sviluppi potranno determinare un crescente ruolo per le piccole e medie imprese nella definizione delle priorità e degli obiettivi della base industriale britannica. Le grandi compagnie del comparto della difesa, specialmente la BAE, continueranno ad avere accesso diretto ai più alti livelli decisionali in materia di *procurement* e continueranno a rimanere un motore importante per lo sviluppo dell'industria della sicurezza e difesa britannica, ma la loro influenza effettiva potrebbe venir ridimensionata dal nuovo approccio governativo.⁸⁰

5.4.1 Il sostegno “politico” alle KSA

L'attività del Regno Unito in materia di KSA è focalizzata sugli impegni assunti nei grandi programmi della difesa convenzionale, sul programma di ammodernamento della capacità nucleare, e sul sostegno ad una serie di altre attività concernenti la sicurezza e la difesa, tra cui spicca l'area dell'intelligence. Per quanto riguarda gli investimenti di lungo periodo in attività di ricerca e sviluppo per le capacità di difesa convenzionale, l'intenzione dell'attuale Governo è di mantenere la linea di *budget* “scienza e tecnologia” all'1.2% della spesa totale annua del Ministero della Difesa. Il Governo dovrà fornire una serie di principi guida per sostenere il dialogo e le attività con l'industria, considerando che il Ministero prevede di investire più di 150 miliardi di sterline in equipaggiamenti militare nei prossimi 10 anni (2012-2022). L'investimento fermerà la riduzione nella spesa per “scienza e tecnologia” – che negli ultimi 10 anni (2012-2022) è crollata dal 2.6% all'1.2% del *budget* della difesa – mantenendo il contributo governativo a circa 400 milioni di sterline l'anno.

⁷⁹ Negli anni '80 e '90, il Ministero della Difesa ha incoraggiato altre società a competere con BAE per l'assegnazione di *prime contracts*. Questa relazione, spesso tesa, tra la società e il Governo è stata spesso aggravata dai rapporti personali al vertice. Una visione giustificabile era che molti problemi legati ai maggiori programmi fossero attribuibili ad una gestione aziendale scadente. Le relazioni sono notevolmente migliorate negli ultimi cinque anni ma rimane la posizione dominante di BAE come fornitore nel settore difesa del Regno Unito, con un'impronta globale che causa molti problemi al Governo britannico.

⁸⁰ Il Ministero della Difesa è stato pesantemente segnato dal risultato del *Terms of Business Agreement* (TOBA) con BAE durante l'ultimo Governo, che ha garantito significativi ritorni occupazionali per le attività cantieristiche di BAE in cambio di sforzi di razionalizzazione aziendale. Di conseguenza, l'accordo ha limitato la sua libertà di azione per esempio la libertà di cancellare la commessa di una delle maggiori portaerei. Secondo il TOBA, l'eliminazione della portaerei sarebbe costata al Ministero tanto quanto completarne la realizzazione per poi tenerla inutilizzata.

Il Governo britannico assiste direttamente le industrie della difesa nelle attività di *export* verso altri paesi e pone grande enfasi sul criterio dell'esportabilità di un prodotto come un valore chiave nella formulazione delle sue scelte di *procurement*. L'assistenza all'esportazione è fornita attraverso la divisione *Defence Export and Sales* (DES) del *Department for Business Innovation and Skills* (BIS)⁸¹. Tramite i propri rappresentanti all'estero (spesso personale distaccato del Ministero della Difesa o ex membri *senior* delle Forze Armate) il DES effettua monitoraggio commerciale e distribuisce direttamente i prodotti britannici a potenziali clienti stranieri. Il Ministero, al contempo, fornisce un sostegno informale diretto.

Il Libro Bianco ha recentemente riaffermato il sostegno del Governo britannico alle esportazioni di equipaggiamenti e materiali per la difesa. Anche in questo settore il documento sancisce il nuovo approccio del Governo, che fornirà supporto aggiuntivo – tramite il Ministero e canali politici di alto livello – alle piccole e medie imprese del comparto della difesa per facilitarne le attività di *export*. Ad esempio, il Primo Ministro ha presentato rimostranze formali al Governo indiano in seguito alla scelta di Delhi di favorire la proposta francese per l'acquisto di una flotta di aerei di combattimento per la propria aviazione. Al contempo, lo stesso Primo Ministro, accompagnato da altri membri del suo Governo, hanno preso parte al Farnborough International Airshow del luglio 2012 con il chiaro obiettivo di sostenere l'industria della difesa e dell'aerospazio britannica sui mercati internazionali.

Tradizionalmente, il Regno Unito concede che vengano effettuati significativi investimenti nel settore dell'industria e delle tecnologia per la difesa britannico da parte di aziende estere, sia americane che europee. A livello formale, la legge sulla competitività che regola tutte le maggiori fusioni e acquisizioni nel Regno Unito contiene un test "di interesse pubblico", e in molti casi, che hanno coinvolto beni e *assets* di attività strategiche chiave per la Gran Bretagna, il Governo ha richiesto che venissero adottate delle misure speciali. Queste sono contenute nella terza parte dell' *Enterprise Act* del 2002, e sono integrate dalle normative UE in materia di fusioni. Tuttavia, se il caso Atlas Elektronik-Qinetiq del 2009 rappresenta un particolare esempio di questo tipo di intervento, va sottolineato che il Governo britannico ha raramente utilizzato il veto nei confronti di acquisizioni estere per ragioni di sicurezza nazionale.

⁸¹ In precedenza *Defence Export and Sales Organisation* (DESO), agenzia governativa responsabile per il Ministero della Difesa.

Gli investimenti stranieri nel settore tecnologico e industriale della difesa britannico sono abbastanza comuni, e interessano anche aree particolarmente sensibili come le capacità nazionali per la ricerca sulle armi nucleari. Attori chiave nel mercato britannico sono Finmeccanica (attraverso AgustaWestland e Selex Galileo), EADS-Airbus Military e EADS-Astrium, General Electric (attraverso Smiths), Thales e la *joint-venture* MBDA. Le attività di aziende estere si estendono lungo tutta la *value chain*, fino a coprire attività di marketing, come nel caso di Goodrich, Honeywell e Safran. Laddove le soluzioni proposte dalla base industriale nazionale non sono commercialmente vantaggiose e sostenibili, la fornitura di contratti (anche altamente strategici) per la difesa britannica viene affidata a società straniere, come nel caso di Boeing per il *procurement* dei velivoli C-17. Talvolta, come nel caso di Boeing, le aziende straniere garantiscono che parte della produzione avvenga sul territorio britannico – una pratica comunemente definita “compensazione nascosta” – che assicura al Regno Unito ricadute di natura occupazionale, industriale e tecnologica di alto livello derivante dall'acquisto di equipaggiamenti militari da paesi terzi.⁸²

Tuttavia, la possibilità che società straniere possano continuare a crescere ed affermarsi nel Regno Unito dipende in modo particolare dalle opportunità offerte dal Ministero della Difesa, e dai livelli di competizione assicurati durante l'assegnazione dei contratti. In certi casi, infatti, si ritiene che la partecipazione di compagnie straniere a gare ministeriali, in particolare come *prime contractors*, venga incentivata per obbligare le aziende nazionali – alle quali si ha comunque intenzione di affidare la commessa – ad essere il più competitive e oneste possibile in fase di proposta. Al contempo, l'attrattiva del mercato britannico per gli investitori stranieri dipende dai livelli di spesa per equipaggiamenti, ricerca e sviluppo della difesa previsti dai Governi in carica. L'attuale Governo di Coalizione ha recentemente affermato il proprio impegno a rafforzare i meccanismi della competizione e del libero mercato per il *procurement* militare e la politica industriale di difesa. Tuttavia alcune compagnie britanniche, preoccupate dall'aumento della competizione *off-the-shelf*, non hanno risparmiato giudizi critici sulle scelte del Governo in materia di priorità e finanziamenti alla ricerca e sviluppo in ambito difesa. Infatti, se l'approccio governativo può essere certamente di incentivo ad un maggior flusso di investimenti stranieri, esso potrebbe tuttavia rischiare di compromettere la capacità di lungo periodo della base

⁸² J .P. Bialos, *et al*, *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy (Vol.2)* Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University and the U.S. Department of Defense, 2009.

industriale britannica della difesa e dell'aerospazio di sviluppare nuovi prodotti per le Forze Armate, di aggiudicarsi commesse in paesi terzi (*export*) e soprattutto di assicurare le esigenze nazionali in termini di sovranità industriale e tecnologica.

6

Considerazioni conclusive

di Stefania Forte, Michele Nones, Nicolò Sartori

I risultati emersi dallo studio dimostrano che non vi è una percezione comune a livello internazionale delle attività strategiche chiave. Tale confusione può avere innanzitutto origini di natura filologica. Durante lo studio, infatti, è chiaramente emerso come il termine “attività” – da intendersi come l’insieme di processi industriali – venga spesso confuso o utilizzato in modo intercambiabile con concetti quali “capacità” o “tecnologie”. A sua volta, lo stesso termine “capacità” può essere riferito alla natura “militare” o “operativa” – piattaforme e equipaggiamenti – oppure ad elementi di tipo “tecnologico” e/o “industriale” – prodotti semilavorati e tecnologie di processo. Il fatto che i termini inglesi *capacity* e *capability* vengano spesso tradotti come fossero dei sinonimi può contribuire a tale ambiguità. Anche il termine “strategico” può essere soggetto a diverse interpretazioni che ovviamente contribuiscono a sfumarne il senso. Sebbene il significato corretto sia “di importanza fondamentale in quanto determina l'andamento e la risoluzione del conflitto”, il termine viene spesso utilizzato in modo improprio come sinonimo di “importante”. Infine, non va sottovalutata l’importanza dell’attributo “chiave”, che può essere interpretato sia come “qualcosa di assolutamente indispensabile” sia come “un elemento dal contenuto tecnologico avanzato e dalle elevate prestazioni”.

Le differenti combinazioni interpretative dei tre termini che compongono il concetto di “attività strategiche chiave” contribuiscono a spiegare, pertanto, sia l’assenza di una definizione univoca di tali attività a livello internazionale, sia la mancanza di un approccio comune (o quantomeno condiviso) per la definizione di *policies* in materia in ambito europeo o transatlantico.

Lo stesso Accordo Quadro, che per primo ha introdotto la definizione di attività strategiche chiave, non è del tutto chiaro al riguardo. Essendo un trattato sulle “misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell’industria europea per la difesa”, l’Accordo Quadro/Lol

identifica le attività strategiche chiave come un insieme di processi industriali funzionali al mantenimento o ripristino di specifiche tecnologie nazionali considerate vitali e/o essenziali per la sicurezza nazionale. Tuttavia, una volta chiamato a fornirne la definizione specifica, l'Accordo Quadro/Lol sembra quasi contraddirsi ponendo particolare enfasi sulla natura tecnologica delle attività strategiche chiave, che vengono definite come “alcune limitate aree di capacità tecnologica considerate necessarie dai Partecipanti per la tutela degli interessi essenziali della loro sicurezza”.

L'utilizzo di formulazioni diverse per definire i medesimi concetti contribuisce a creare ulteriore incertezza. Questo avviene ad esempio in ambito americano, dove il concetto di attività strategiche chiave non viene utilizzato. Negli Stati Uniti, infatti, si fa riferimento al concetto di “capacità produttive” – che ha un significato molto simile – poiché definisce quelle *“productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, materials, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States”*.

Una formulazione ancora differente viene adottata in ambito europeo, soprattutto in seno all'EDA, dove si adotta il concetto di “capacità industriali chiave” (*key industrial capacities*). L'Agenzia non fornisce una definizione chiara di tali capacità, ma sottolinea che esse sono fondamentali per assicurare in modo indipendente a livello europeo lo sviluppo di *key defence technologies* necessarie a soddisfare i *military capability needs* (piattaforme ed equipaggiamenti). L'EDA concentra le sue attività sull'identificazione delle necessità della difesa in termini di *capabilities*, e sull'individuazione delle *key enabling technologies*, ma non ha una vera e propria visione per quanto riguarda i processi industriali e le *policies* a loro tutela.

Da un lato, tale disomogeneità può essere vista come una delle cause della mancanza di un approccio comune in materia di attività strategiche chiave tra i principali partner europei e della NATO. Dall'altro, tuttavia, è ipotizzabile che proprio l'assenza di linee guida e *policies* condivise a livello nazionale contribuisca a creare un certo grado di confusione anche in ambito internazionale e sovranazionale.

In questo studio le attività strategiche chiave sono state considerate come l'insieme di quei processi industriali necessari a mantenere il controllo su una serie di tecnologie ritenute assolutamente indispensabili a generare capacità militari ritenute strategiche, e quindi

essenziali, per assicurare lo svolgimento delle funzioni operative chiave per la tutela degli interessi di sicurezza nazionale.

[L'Italia](#), da questo punto di vista, ha compiuto un significativo passo avanti con il Decreto-Legge n. 21 del 15 marzo 2012, convertito dalla Legge n. 56 dell'11 maggio 2012. Sono state, infatti, definite una serie di procedure per l'identificazione delle "attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave" e per l'esercizio di poteri speciali volti a tutelare gli interessi nazionali in materia. Si è preferito concentrarsi su un'interpretazione restrittiva del termine attività strategiche chiave, anziché concentrarsi sui processi industriali veri e propri: la normativa fa, infatti, riferimento ai "materiali" intesi sia come prodotti finali ed equipaggiamenti sia come prodotti semilavorati e tecnologie. L'iniziativa italiana si caratterizza soprattutto per tre aspetti. Primo, quello di aver identificato come attività strategiche sei famiglie di sistemi/sensori all'interno dei quali vengono specificate 18 tipologie di attività strategiche chiave. Secondo, quello di essersi spinta oltre le semplici procedure di definizione ed identificazione, e di aver elaborato specifici strumenti – i cosiddetti "poteri speciali" – per la tutela di attività strategiche chiave, che permettono al Governo italiano di stabilire delle condizioni o porre il veto all'acquisto di partecipazioni in aziende considerate essenziali per la tutela degli interessi nazionali. Terzo, quello di non avere fatto discriminazioni sulla base della nazionalità dell'acquirente (italiano, europeo o non-europeo).

In [Francia](#) l'uso del concetto di attività strategiche chiave è sostituito da riferimenti ai più generici "*intérêts essentiels de sécurité*", ovvero interessi essenziali per la sicurezza del paese. Tale approccio più fluido permette ai responsabili politici di avere maggiore libertà d'azione in materia. Il Governo infatti si attribuisce il potere di definire e quindi proteggere potenziali attività di interesse strategico con ogni mezzo consentito dal diritto nazionale e comunitario e attraverso decisioni prese *case by case*. Infatti, dal punto di vista francese, l'elaborazione di una lista esaustiva che includa la totalità delle attività strategiche nazionali è considerato poco prudente, poiché potrebbe escludere alcune attività a vocazione strategica e potenzialmente nuocere alla difesa degli interessi fondamentali di sicurezza del paese in caso di significative evoluzioni strategiche o tecnologiche. Se da un lato un simile approccio fornisce un elevato grado di flessibilità al decisore politico francese, esso comunque contribuisce a creare notevole incertezza tanto sulla natura

delle attività strategiche chiave che sulle *policies* da attuare a livello nazionale per la tutela e protezione delle stesse.

Anche [l'approccio tedesco](#) è caratterizzato dalla scelta di non formalizzare il processo di definizione e identificazione delle attività strategiche chiave ma di basarsi piuttosto su valutazioni *case by case*. A causa di disposizioni costituzionali che rifiutano l'intervento pubblico nel settore della difesa, infatti, i Governi tedeschi non hanno mai elaborato una legislazione specifica che porti alla definizione e identificazione delle attività strategiche chiave – intese come aziende strategiche nell'ambito della base tecnologica e industriale della difesa nazionale – e all'introduzione di strumenti per la loro tutela. Tuttavia, attraverso l'emanazione del *Foreign Payment Act*, il Governo si è dotato di uno strumento indiretto per l'individuazione delle attività strategiche chiave in ambito nazionale. In base alla normativa, infatti, ogni volta in cui un investitore estero intenda rilevare una quota di una impresa della difesa tedesca superiore al 25%, il Governo è chiamato a decidere se questa possa essere considerata strategica nell'ambito della base tecnologica e industriale della difesa. Si tratta pertanto di procedure di natura reattiva, che vengono messe in moto soltanto in determinate circostanze e quindi non garantiscono un controllo sistematico del Governo su tali attività. Per far fronte a tale debolezza normativa, va comunque sottolineato che il Ministero della Difesa ha sottoscritto una dichiarazione congiunta con la Federazione delle Industrie Tedesche (BDI) che – seppur non giuridicamente vincolante – cerca di identificare una lista delle capacità industriali nazionali considerate strategiche.

Come in Francia e Germania, anche nel [Regno Unito](#) non esistono strumenti giuridici che disciplinino la materia delle attività strategiche chiave – definite come “quelle capacità industriali da detenere sul suolo britannico per garantire la fornitura e l'utilizzo continuativo di equipaggiamenti militari necessari a mantenere la sovranità e la sicurezza nazionale”. Questa scelta è dovuta alla tradizionale reticenza dei governi britannici di fronte all'intervento pubblico nei meccanismi dell'industria della difesa. Nonostante l'assenza di specifici strumenti giuridici, la tutela delle attività strategiche è parte del dibattito strategico britannico. La *Defence Industrial Strategy*, ad esempio, ha effettuato una revisione *una tantum* delle diverse piattaforme settoriali che compongono le “capacità industriali” trasversali del settore difesa, nonché delle relative tecnologie e *know-how* da mantenere sul territorio per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Oltre alle tradizionali

politiche di *procurement* e di investimento in ricerca e sviluppo, i Governi britannici non dispongono, quindi, di concreti meccanismi per effettuare una sistematica valutazione delle attività ritenute strategiche, e tantomeno delle procedure necessarie a tutelarle e mantenerle in ambito nazionale.

A livello tecnologico e industriale è ormai accettato che parlare solo di difesa non è più corretto e che il settore di riferimento vada individuato come aerospazio, sicurezza e difesa. È, quindi, al suo interno che vanno identificate le attività strategiche chiave.

Si tratta di un esercizio di rilevante importanza per ogni paese che abbia e intenda mantenere significative capacità tecnologiche e industriali, ma è anche di grande delicatezza perché le azioni conseguenti comportano in ogni caso un'interferenza, più o meno ampia, sul funzionamento di un mercato che deve diventare sempre più aperto e trasparente.

Anche sul piano giuridico vi è un problema comune a tutti i paesi europei: il rispetto del Trattato dell'Unione Europea. Contrariamente a quanto si riteneva in passato nel mondo della difesa, la deroga prevista dall'art. 346 del TFUE consente agli Stati membri di derogare dal Trattato solo nel caso in cui si ritengano coinvolti "gli interessi essenziali della propria sicurezza". Ma, come la giurisprudenza europea ha ripetutamente sottolineato, questo può avvenire solo con una valutazione caso per caso che individui delle specifiche motivazioni per l'invocazione di tale deroga. In questo senso si è orientata la Commissione Europea presentando il 7 dicembre 2006 una Comunicazione Interpretativa sull'applicazione dell'art. 296 (oggi 346) del Trattato CE (oggi TFUE) agli appalti pubblici della difesa.

L'identificazione delle attività strategiche chiave non può, quindi, automaticamente comportare che vi si applichi un regime particolare, anche in eventuale contrasto con la normativa europea. La decisione di derogarvi deve essere presa caso per caso con un'adeguata motivazione.

Un comune approccio europeo o, per lo meno, fra i maggiori paesi (quelli che effettivamente detengono e sono motivati a mantenere determinate attività strategiche chiave) è oggi diventato necessario sia per ragioni giuridiche (trovando una soluzione

condivisa anche dalle Istituzioni europee, in particolare la Commissione, e riducendo così il rischio di contestazioni), sia per ragioni strategico-militari.

L'Europa deve misurarsi con tre diversi, ma convergenti cambiamenti:

1. Il processo di innovazione tecnologica che tocca anche il mercato della difesa e che costringe ad adeguare/sostituire più rapidamente gli equipaggiamenti in dotazione per mantenere la superiorità strategica-militare;
2. Il processo di trasferimento tecnologico alle nuove potenze che, anche grazie alle esportazioni europee, stanno progressivamente acquisendo capacità significative che riducono il loro *gap* tecnologico nei confronti dei paesi più avanzati;
3. Il processo di integrazione del mercato europeo della difesa e sicurezza che sta portando ad una razionalizzazione e riorganizzazione dell'industria europea con un forte aumento dell'interdipendenza.

Tutto questo incide sulle attività strategiche chiave e impone un veloce e continuo adeguamento nel processo della loro identificazione. Nel nuovo scenario globale questo non può avvenire in una dimensione esclusivamente nazionale perché rischierebbe di essere inefficace, a prescindere dalle differenze che, come abbiamo verificato in questa ricerca, si registrano. Solo definendo un comune approccio da parte dei principali paesi europei che consideri sia la dimensione nazionale sia una comune dimensione europea, si potrebbe arrivare ad un valido risultato.

In quest'ottica si potrebbe ipotizzare l'identificazione di un elenco di attività strategiche chiave a livello europeo a cui singoli paesi potrebbero aggiungerne altre su base nazionale purché comunicate agli altri e alle Istituzioni europee. Si genererebbe in questo modo un meccanismo di autocontrollo che contribuirebbe a limitare eventuali eccessi o abusi.

Un secondo nodo da sciogliere è quello delle Istituzioni europee da coinvolgere in questa auspicata iniziativa. La maggiore competenza in materia si trova nell'EDA perché ha disposizione esperti provenienti dai Ministeri della Difesa, ma anche dall'esterno. Il diretto coinvolgimento dei primi nell'attività dell'EDA dovrebbe poter essere considerato un valore aggiunto in questo delicato campo di attività, contribuendo a vincere le inevitabili resistenze nazionali. L'EDA, a sua volta, potrebbe svolgere questa attività in

collaborazione con la Commissione Europea, anche al fine di assicurarne la compatibilità con la normativa europea.

In ogni caso sembra giunto il momento che l'Europa affronti questo problema e cominci ad impostarne una soluzione che, tenendo conto delle sensibilità nazionali, offra però una comune risposta alla sfida di identificare e difendere le attività strategiche chiave.

7

Concluding remarks

by Stefania Forte, Michele Nones, Nicolò Sartori

The results of the study suggest that there is no common perception of Key Strategic Activities (KSA) at the international level. This variance may derive from philological reasons. In fact, a certain degree of confusion on the definition of the concept of “activity” has clearly emerged from the study: this concept – meaning the ensemble of industrial processes – is often confused or used in an interchangeable manner with terms like “capacities” or “technologies”. At the same time, the term “capacity” may have a “military” or “operational” connotation – i.e. platforms or equipment – or refer to elements of “technological” and/or “industrial” nature – i.e. semi-processed products and process technologies. The fact that the English terms “capacity” and “capabilities” are translated as synonyms probably contributes to such ambiguity. Even the term “strategic” may be subject to different interpretations rendering its significance undefined. Although its appropriate meaning relates to something “of fundamental importance since it determinates the solution of a conflict”, the term is often improperly used as a synonym of “very important”. Finally, the value of the attribute “key” shall not be underestimated: it may be interpreted both as something “absolutely indispensable” and as “an element characterized by an advanced technological content and high performances”.

Therefore, the different interpretative combinations of the three terms which compose the concept of KSA help to explain the lack of a unique definition at the international level, as well as the missing common (or at least shared) approach for the adoption of relevant policies on the issue in the European and transatlantic context.

The Framework Agreement/Letter of Intent itself – the first document introducing the concept, and providing the definition of Key Strategic Activities – is not entirely clear on the matter. Being a treaty on the measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry, the Framework Agreement identifies Key Strategic Activities

as an ensemble of industrial processes vital and/or essential for the national security. However, it seems to be partly running into contradiction when, giving its definition, it emphasizes the technological nature of Key Strategic Activities, defining them as “certain limited areas of technological capability considered necessary by the Participants for the essential interests of their security”.

Moreover, the use of different expressions for the definition of the same concepts contributes to create even further uncertainty. This is what happens, for instance, in the American context, where the concept of Key Strategic Activities is not used. In fact, the United States’ institutions refer to the concept of “productive capacities” (whose meaning is very similar to that of KSA) which are defined as “productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, materials, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States”.

Different formulations are also used in the European context, especially within the European Defence Agency (EDA), where the concept of “key industrial capacities” is adopted. The Agency does not provide a clear definition of such capacities, although underlining their centrality to ensure the independent development of those key defence technologies necessary to meet the military capability needs (platforms and equipment) at the European level. EDA focuses its activities on the identification of defence requirements in terms of capabilities, and on the definition of key enabling technologies. However it does not possess a clear view neither on the industrial processes leading to them nor on the policies for their protection.

On the one hand, such heterogeneity may be seen as one of the causes for the lack of a common approach to Key Strategic Activities among main European and NATO partners. On the other hand, however, it could be argued that the absence of guidelines and nationally shared policies contributes to such confusion at the international and supranational level.

For the purpose of this study Key Strategic Activities are intended as the “ensemble of those industrial processes necessary to maintain the control over a series of technologies considered fundamental to generate military capabilities considered strategic and, for this reason, essential to ensure operational sovereignty to safeguard the national security interests”.

In this respect, [Italy](#) made an important advance with the adoption of the Legislative Decree n. 21 of 15 March 2012, converted to Law n. 56 on 11 May 2012. This document establishes specific procedures to identify “activities which are strategically relevant for the national security and defence, included key strategic activities”, and to exercise special powers to protect the national interests in the field. The document adopts a restrictive interpretation of the concept of Key Strategic Activities: rather than referring to industrial processes, it explicitly refers to “materials” meaning both final products and equipment, as well as semi-processed products and technologies. The Italian initiative produced three important results: first, it led to the identification of 18 typologies of Key Strategic Activities in six different domains of defence systems/sensors. Second, it went beyond the mere identification and definition of procedures by elaborating specific instruments – the so-called “special powers” – to protect strategic activities; these “special powers” allow the government to set certain conditions for the (full or partial) acquisition of companies which are considered necessary to protect national interests. Third, it went beyond the traditional discriminations based on the buyer’s nationality (Italian, European or non-European).

In [France](#), the term Key Strategic Activities is replaced by that of “*intérêts essentiels de sécurité*”, a more generic terminology entailing those interests considered essential for the country’s security. Such approach ensures greater room for maneuver for policy-makers on the matter. The government defines – and consequently protects – activities considered as essential strategic interests through case-by-case decisions. From the French perspective, the elaboration of a list of national strategic activities would be considered as “irresponsible”. In case of significant strategic or technological changes, in fact, such a list may not include certain essential activities and possibly undermine the protection of the country’s fundamental security interests. On the one hand, such approach provides a high degree of flexibility to French policy-makers; on the other hand, however, it brings uncertainty on the nature of Key Strategic Activities themselves as well as on the policies to be adopted at the national level for their protection.

Also in [Germany](#) policy-makers prefer to avoid formal procedures to define and identify Key Strategic Activities, and recur to case-by-case evaluations. Due to constitutional provisions which disapprove State intervention into private business (including that of defence), German governments have never elaborated specific regulations neither for defining/identifying Key Strategic Activities nor for protecting them. However, the Foreign

Payment Act is commonly used as an indirect instrument for the identification of those activities in the national context. The Foreign Payment Act, in fact, obliges the Government to decide whether a company may be considered strategic for the national defence technological and industrial base, in the case a foreign investor intends to take over more than 25% of its shares. Such reactive procedures can be activated only in limited circumstances and, for this reason, they cannot guarantee a systematic governmental control over national strategic activities. To cope with such normative weakness, the Government has signed a joint declaration with the Federation of German Industries (BDI) on national defence technological and industrial core capabilities. The declaration, though not legally binding, ends with a definition of “National Key Defence Technology Capabilities” and identifies 14 “strategic sectors” which are further specified into about 80 core capabilities.

Similarly to France and Germany, the [United Kingdom](#) has not developed any specific legal instruments to rule the subject of Key Strategic Activities, which are defined as those “industrial capabilities we need to retain in the United Kingdom to ensure that we can continue to operate our equipment in the way we choose to maintain appropriate sovereignty and thereby protect our national security”. This choice is mainly due to the traditional reticence of British governments towards public intervention in defence industry. Despite the absence of specific legal instruments, the safeguard of strategic activities is part of the British debate. The “Defence Industrial Strategy”, for example, has carried out a one-off revision of the different sectorial platforms composing the defence crosscutting “industrial capabilities”, as well as of the relative technologies and know-how to be retained in the United Kingdom to guarantee the security of supplies. The study shows that, apart from the traditional policies on procurement and on R&D, the British governments do not possess concrete mechanisms to define strategic activities and, least of all, to protect and retain them within the national context.

From a technological perspective, it is widely acknowledged that the concept of Key Strategic Activities cannot refer just to the defence domain, but has to be applied also to the security and aerospace sectors. Any country with significant technological and industrial capabilities has to take into due account this shift, being aware that the management of this new situation can be extremely delicate since some regulatory

initiatives may interfere with the concurrent efforts to create an increasingly open and transparent market.

From a legal perspective, all the European countries are required to respect the European Treaties. Under art. 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Member States can derogate from the Treaty provisions if necessary for “the protection of the essential interests” of their security. However, as repeatedly highlighted by the European Union’s jurisprudence, the application of the derogation regime established by art. 346 is subject to a case-by-case evaluation of the motivations invoked to resort to derogation. This was the position of the European Commission when it presented an Interpretative Communication on the application of art. 296 of the Treaty establishing the European Community (now art. 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union) on public contracts for defence on 7th December 2006.

For this reason, the identification of a list of Key Strategic Activities cannot automatically determine the application of a particular regime, possibly in contrast with the European legislation. The decision to derogate has to be taken on a case-by-case basis, and needs to be supported by adequate motivation.

A common European approach or, at least, a shared initiative of the main European countries (those who actually possess, and are motivated to maintain, certain KSA) has become necessary for both juridical reasons – a solution agreed by the European Union institutions, and in particular by the European Commission, would sensibly reduce the risk of legal disputes – and for strategic and military motivations.

From this perspective, Europe has to cope with three different but converging trends:

1. The process of technological innovation which affects (also) the security and defence market, and pushes towards a rapid process of adaptation/substitution of equipment in order to ensure strategic-military superiority;
2. The process of technological transfer to new emerging powers which – also thanks to European exports – are acquiring significant security and defence capacities, thus reducing their technological gap with the most advanced (Western) countries;

3. The process of integration in Europe's defence and security market, which leads towards the reorganization and consolidation of the European industry and towards greater interdependence.

All these processes will necessarily affect activities of strategic importance, requiring rapid and continuous adaptation in the procedures of identification and protection of KSA. In the new global scenario, these efforts cannot be sustained exclusively at the national level, as they would be largely ineffective. Notwithstanding the differences highlighted in this study, substantial results can be achieved only by establishing a shared approach that takes into account both the national dimension and the European Union common interests. Starting from this point, it could be envisaged the possibility to elaborate a common European list of Key Strategic Activities in which any European Union Member State would be expected to include its national KSA and notify them to the other countries as well as to the European institutions. This initiative would create a self-control mechanism, contributing to limit regulatory excesses or abuses at the national level.

Another challenging issue to be addressed concerns the European institutions to be involved in the process. The European Defence Agency (EDA) – thanks to the added value provided by personnel drawn from the different Ministries of Defence and by external experts – is certainly the body with greater competence in this field. In particular, involving the Ministries of Defence in the Agency's initiatives on KSA would sensibly contribute to overcome inevitable national resistances. In addition, EDA should act in close collaboration with the European Commission in order to ensure the compatibility with the European regulations in this domain.

In conclusion, a series of global and regional contingencies seem to be showing to the European countries the necessity to cope with the KSA issue. New security, financial and industrial trends would push the European Union Member States towards a shared approach that – although taking into account the diverse national sensitiveness – would eventually respond to the common need of identifying and protecting activities considered strategic for their security.

Parte II

DOCUMENTAZIONE DI SUPPORTO

8

Allegati del capitolo 1

1. *Framework Agreement “Measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry”*
2. *Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement*
3. Art. 346 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea
4. *Executive Order 12919 of June 3 1994 – National Defense Industrial Resources Preparedness*
5. *European Defence Agency – A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*

**FRAMEWORK AGREEMENT BETWEEN THE FRENCH REPUBLIC, THE FEDERAL
REPUBLIC OF GERMANY, THE ITALIAN REPUBLIC, THE KINGDOM OF SPAIN, THE
KINGDOM OF SWEDEN, AND THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND
NORTHERN IRELAND CONCERNING MEASURES TO FACILITATE THE
RESTRUCTURING AND OPERATION OF THE EUROPEAN DEFENCE INDUSTRY**

PREAMBLE

The French Republic, The Federal Republic of Germany, The Italian Republic, The Kingdom of Spain, The Kingdom of Sweden, and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, (hereinafter referred to as the "Parties"):

Recalling the Statement signed by the Heads of State and Government of the French Republic and the Heads of Government of the Federal Republic of Germany and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on 9 December 1997, and supported by the Heads of Government of the Italian Republic, the Kingdom of Spain, and the Kingdom of Sweden, designed to facilitate the restructuring of the European aerospace and defence electronics industries;

Recalling the Joint Statement of 20 April 1998 by the Minister of Defence of the French Republic, the Federal Minister of Defence of the Federal Republic of Germany, the Minister of Defence of the Italian Republic, the Minister of Defence of the Kingdom of Spain and the Secretary of State for Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and also supported by the Minister for Defence of the Kingdom of Sweden;

Recalling the Letter of Intent concerning Measures to Facilitate the Restructuring of European Defence Industry of 6 July 1998 signed by the Ministers of Defence of the Parties and wishing to define a framework of co-operation to facilitate the restructuring of the European defence industry;

Recognising that creation of Transnational Defence Companies is a matter for industry to determine, in accordance with competition regulations. Noting in this connection that a degree of interdependency already exists in Europe as a result of current co-operation on major defence equipment;

Wishing to create the political and legal framework necessary to facilitate industrial restructuring in order to promote a more competitive and robust European defence technological and industrial base in the global defence market and thus to contribute to the construction of a common European security and defence policy;

Recognising that industrial restructuring may lead to the creation of Transnational Defence Companies and the acceptance of mutual dependence. Emphasising, in this connection, that industrial restructuring in the field of defence must take account of the imperative of ensuring the Parties' security of supply, and a fair and efficient distribution and maintenance of strategically important assets, activities and skills;

Desiring to simplify Transfers of Defence Articles and Defence Services between them and to increase co-operation in Exports, and acknowledging that this will help foster industrial restructuring and maintain industry's capacity to export; wishing to ensure that the Export of equipment produced in co-operation between them will be managed responsibly in accordance with each participating State's international obligations and commitments in the export control area, especially the criteria of the European Union Code of Conduct;

Wishing to adapt procedures relating to security clearances, transmission of Classified Information and visits, with a view to facilitating industrial co-operation without undermining the security of Classified Information;

Acknowledging the need to improve the use of the limited resources devoted to defence research and technology by each Party and wishing to increase their co-operation in this field;

Acknowledging the need, in order to make possible the efficient functioning and the restructuring of the European defence industry, to simplify the transfer of Technical Information, to harmonise national conditions relating to treatment of Technical Information, and to reduce restrictions put upon the disclosure and use of Technical Information;

Recognising that European armed forces must be of a sufficient quality, quantity and level of readiness to meet future requirements for flexibility, mobility, deployability, sustainability and interoperability, reflecting also the additional challenges and possibilities provided for by future developments in research and technology. Also recognising that these forces must be capable of operating jointly or as a part of a coalition in a wide range of roles with, in particular, assured augmentation and effective command, control, communications and support;

Desiring, in this field, to organise consultations between the Parties in order to harmonise the military requirements of their armed forces and acquisition procedures, by co-operating at the earliest possible stage and in the definition of the specifications for the weapon systems to be developed or acquired;

Recognising that this Agreement does not require any modification of their Constitutions;

Acknowledging that any activity undertaken under this Agreement shall be compatible with the Parties' membership of the European Union and their obligations and commitments resulting from such membership;

Have agreed as follows:

PART 1 OBJECTIVES, USE OF TERMS AND GENERAL ORGANISATION

ARTICLE 1

The objectives of this Agreement are to:

- (a) establish a framework to facilitate restructuring of the defence industry in Europe;
- (b) ensure timely and effective consultation over issues arising from the restructuring of the European defence industrial base;
- (c) contribute to achieving security of supply for Defence Articles and Defence Services for the Parties;
- (d) bring closer, simplify and reduce, where appropriate, national export control procedures for Transfers and Exports of military goods and technologies;
- (e) facilitate exchanges of Classified Information between the Parties or their defence industries under security provisions which do not undermine the security of such Classified Information;
- (f) foster co-ordination of joint research activities to increase the advanced knowledge base and thus encourage technological development and innovation;
- (g) establish principles for the disclosure, transfer, use and ownership of Technical Information to facilitate the restructuring and subsequent operation of the Parties' defence industries; and
- (h) promote harmonisation of the military requirements of their armed forces.

ARTICLE 2

For the purposes of this Agreement:

- (a) "Co-operative Armament Programme" means any joint activities including, inter alia, study, evaluation, assessment, research, design, development, prototyping, production, improvement, modification, maintenance, repair and other post design services carried out under an international agreement or arrangement between two or more Parties for the purpose of procuring Defence Articles and/or related Defence Services. For the purpose of Part 3 of this Agreement (Transfer and Export procedures), this definition relates only to activities subject to export licensing.
- (b) "Classified Information" means any information (namely, knowledge that can be communicated in any form) or Material determined to require protection against unauthorised disclosure which has been so designated by security classification.
- (c) "Consignee" means the contractor, Facility or other organisation receiving the Material from the Consignor either for further assembly, use, processing or other purposes. It does not include carriers or agents.
- (d) "Consignor" means the individual or organisation responsible for supplying Material to the Consignee.
- (e) "Defence Article" means any weapon, weapon system, munitions, aircraft, vessel, vehicle, boat, or other implement of war and any part or component thereof and any related Document.
- (f) "Defence Services" means any service, test, inspection, maintenance and repair, and other post design services, training, technical or other assistance, including the provision of Technical Information, specifically involved in the provision of any Defence Article.
- (g) "Document" means any recorded information regardless of physical form or characteristics, e.g. written or printed matter (inter alia, letter, drawing, plan), computer storage media (inter alia, fixed disc, diskette, chip, magnetic tape, CD), photograph and video recording, optical or electronic reproduction of them.
- (h) "Export" means any movement of Defence Articles or Defence Services from a Party to a non-Party.
- (i) "Facility" means an installation, plant, factory, laboratory, office, university or other educational institution or commercial undertaking (including any associated warehouses, storage areas, utilities and components which when related by function and location, form an operating entity), and any government department and establishment.
- (j) "Material" means any item or substance from which information can be derived. This includes Documents, equipment, weapons or components.
- (k) "National Security Authority / Designated Security Authority (NSA/DSA)" means the government department, authority or agency designated by a Party as being responsible for the co-ordination and implementation of national industrial security policy.
- (l) "Security Official" means an individual designated by a NSA/DSA to implement industrial security requirements at a government establishment or contractor's premises.
- (m) "Technical Information" means recorded or documented information of a scientific or technical nature whatever the format, documentary characteristics or other medium of presentation. The information may include, but is not limited to, any of the following:

experimental and test data, specifications, designs and design processes, inventions and discoveries whether or not patentable or otherwise protectable by law, technical descriptions and other works of a technical nature, semiconductor topography/mask works, technical and manufacturing data packages, know-how and trade secrets and information relating to industrial techniques. It may be presented in the form of Documents, pictorial reproductions, drawings and graphic representations disk and film recordings (magnetic, optical and laser), computer software both programmatic and data base, and computer memory printouts or data retained in computer memory, or any other form.

- (n) "Transfer" means any movement of Defence Articles or Defence Services among the Parties.
- (o) "Transnational Defence Company (TDC)" means a corporate, industrial or other legal entity formed by elements of defence industries from two or more of the Parties, or having assets located within the territories of two or more of the Parties, producing or supplying Defence Articles and Defence Services. This includes joint ventures created by legally binding arrangements of a kind acceptable to the Parties. That also means any assets producing or supplying Defence Articles and Defence Services located within the territories of the Parties and under the control of such a corporate, industrial or other legal entity or joint venture. There is control when, as defined by European Community regulation on concentrations, the rights, contracts or other means give, alone or jointly, the ability to exercise a decisive influence on the use of these assets.

ARTICLE 3

1. The Parties shall establish an Executive Committee. It shall be composed of one member representing each Party, who may be assisted by additional staff as necessary.
2. The Executive Committee shall be responsible for the following tasks:
 - (a) exercising executive-level oversight of this Agreement, monitoring its effectiveness, and providing an annual status report to the Parties;
 - (b) recommending amendments to this Agreement to the Parties;proposing additional international instruments pursuant to this Agreement.
3. The Executive Committee shall take its decisions by consensus among all the Parties.
4. The Executive Committee shall meet as frequently as necessary for the efficient fulfilment of its responsibilities, or when requested by one of its members. It shall adopt its own rules and procedures, and may establish sub-committees as needed.

PART 2 SECURITY OF SUPPLY

ARTICLE 4

1. The Parties recognise that the likely consequences of industrial restructuring will be the creation of TDCs, possible abandonment of national industrial capacity and thus the acceptance of mutual dependence. Therefore, they shall establish measures to achieve security of supply for the mutual benefit of all Parties as well as a fair and efficient distribution and maintenance of strategically important assets, activities and skills. These measures shall be based on the requirement for prior information and consultation, and the use of national regulations, amended as necessary.

2. The Parties may include their requirements, inter alia, in legally binding agreements, contracts or options licences to be concluded with defence companies on a fair and reasonable basis.

3. Further measures may include the development of common instruments and the harmonisation of national regulations.

ARTICLE 5

The Parties recognise the benefits that will accrue from an open market in Defence Articles and Defence Services between them. They will ensure that nothing done under this Agreement will result in unfair trade practices or discrimination between industries of the Parties.

ARTICLE 6

1. The Parties shall not hinder the supply of Defence Articles and Defence Services produced, assembled or supported in their territory, to the other Parties. In doing so they shall act in accordance with the rules set forth in Part 3 of this Agreement.

2. They shall seek to further simplify and harmonise their existing rules and procedures with the aim of achieving the unimpeded Transfer of Defence Articles and Defence Services amongst them.

ARTICLE 7

1. To ensure the security of supply and other legitimate interests of the Parties on whose territory the companies involved in the restructuring are located and those of any other Party who relies on those companies for its supply of Defence Articles and Defence Services, the Parties shall consult in an effective and timely manner on industrial issues arising from the restructuring of the European defence industry.

2. In order to start the consultation process as soon as possible, the Parties shall encourage their industries to inform them in advance of their intention to form a TDC or of any significant change which may affect its situation. Significant change means, inter alia, passing under direct or indirect foreign control, or the abandonment, transfer or relocation of part or whole of key strategic activities. As soon as a Party becomes aware of such an intention, that Party will inform the other involved Parties. In any case, all the other Parties may raise any reasonable concerns with the involved Parties, who will then consider them on their merits during any national regulatory investigation. This consultation may need to be completed within a set period in accordance with national laws and procedures. That said, and when applicable, the decisions on mergers and acquisitions of defence companies will continue to be taken by the Parties where the transaction qualifies for consideration according to their own national laws and regulations.

3. The Parties agree that TDCs shall be free to use their commercial judgement to distribute industrial capabilities according to economic logic. Nevertheless, the Parties may exceptionally wish to retain certain defined key strategic activities, assets and installations on national territory for reasons of national security. Therefore, the Parties in whose territory such activities, assets or installations are located shall consult together and with the TDCs in order to establish their requirements in this regard. The Parties will enshrine such requirements in appropriate agreements with the TDCs on a fair and reasonable basis.

ARTICLE 8

1. The Parties recognise that, with regard to certain critical Defence Articles and Defence Services, there may be a requirement, in certain exceptional circumstances, to reconstitute a national key strategic activity. The Parties will proceed with any such reconstitution in a spirit of co-operation with industry. The full cost of any such reconstitution shall be borne by the Parties

concerned. The Parties requiring such reconstitution will conclude appropriate arrangements with the relevant defence company on a fair and reasonable basis.

2. The Parties shall contemplate measures for the reconstitution of supply Facilities for Defence Articles and Defence Services only for reasons of national security. These measures shall be a method of last resort to restore security of supply, and will not be used to undermine the national laws and policies of the Parties on non-proliferation and arms export.

ARTICLE 9

Each Party undertakes to assist another Party, upon request, by providing price investigation services and government quality assurance services when such request is made in connection with a purchase of Defence Articles or Defence Services from a company of the former Party, in accordance with international agreements or arrangements already applicable or to be concluded between them, or, when such agreements or arrangements do not exist, national regulations.

ARTICLE 10

1. The Parties agree that prioritisation of supplies of Defence Articles and Defence Services in peace time will be according to schedules negotiated under normal commercial practices. Parties jointly acquiring Defence Articles and Defence Services shall consult together in a spirit of co-operation in order to conclude a mutually satisfactory delivery schedule to meet their requirements, taking also into account the long term viability and interests of the company.

2. In the event of a Party requesting Defence Articles or Defence Services in times of emergency, crisis or armed conflict, the Parties shall immediately consult together, at the appropriate level, in a spirit of co-operation, to:

- (a) enable the requesting Party to receive priority in ordering, or reallocation of, supplies of Defence Articles and Defence Services. In practice, this may entail amending existing contracts. Consequently, the Party requesting this assistance will have to meet any additional costs to the other Party or the company.
- (b) enable the requesting Party to receive priority if existing Defence Articles need to be quickly modified for a new role. The Party requiring these modifications will have to meet any additional costs to the other Party or the company.
- (c) facilitate, in accordance with any applicable international arrangements between them and with due regard to their international commitments, the delivery of the required Defence Articles and Defence Services to the requesting Party in a timely manner.

ARTICLE 11

1. In a time of emergency, crisis or armed conflict, the Parties, in accordance with any applicable arrangements between them and with due regard to their international commitments, shall consult with a view to providing, if required, Defence Articles, mainly on a reimbursement basis, from each Party's own stocks.

2. The Parties shall seek to conclude, if possible and where appropriate, arrangements laying down the procedures for such Transfers or loans between them of Defence Articles from their own stocks.

PART 3
TRANSFER AND EXPORT PROCEDURES

ARTICLE 12

1. This article deals with Transfers between Parties of Defence Articles and related Defence Services in the context of a Co-operative Armament Programme.
2. Global Project Licences shall be used as the necessary authorisation, if required by the national regulations of each of the Parties, when the Transfer is needed to achieve the programme or when it is intended for national military use by one of the Parties.
3. The granting of a Global Project Licence has the effect of removing the need for specific authorisations, for the Transfer of the concerned Defence Articles and related Defence Services to the destinations permitted by the said licence, for the duration of that licence.
4. The conditions for granting, withdrawing and cancelling the Global Project Licence shall be determined by each Party, taking into consideration their obligations under this Agreement.

ARTICLE 13

1. This article deals with Exports to a non-Party of Defence Articles and the related Defence Services developed or produced in the context of a Co-operative Armament Programme carried out according to Article 12.
2. Parties undertaking a Co-operative Armament Programme shall agree basic principles governing Exports to non-Parties from that programme and procedures for such Export decisions. In this context, for each programme, the participating Parties shall set out, on the basis of consensus:
 - (a) The characteristics of the equipment concerned. These can cover final specifications or contain restrictive clauses for certain functional purposes. They shall detail, when necessary, the agreed limits to be imposed in terms of function, maintenance or repairs for Exports to different destinations. They shall be updated to take into account technical improvements to the Defence Article produced within the context of the programme.
 - (b) Permitted Export destinations established and revised according to the procedure detailed in paragraph 3 of the present article.
 - (c) References to embargoes. These references shall be automatically updated in the light of any additions or changes to relevant United Nations resolutions and/or European Union decisions. Other international embargoes could be included on a consensus basis.
3. The establishment and revision of permitted Export destinations shall follow the procedures and principles below:
 - (a) Establishment of permitted Export destinations and later additions is the responsibility of the participating Parties in the Co-operative Armament Programme. Those decisions shall be made by consensus following consultations. These consultations will take into account, inter alia, the Parties' national export control policies, the fulfilment of their international commitments, including the EU code of conduct criteria, and the protection of the Parties defence interests, including the preservation of a strong and competitive European defence industrial base. If, later, the addition of a permitted destination is desired by industry, it should, as early as possible, raise this issue with relevant Parties with a view to taking advantage of the procedures set out in this article.

- (b) A permitted Export destination may only be removed in the event of significant changes in its internal situation, for example full scale civil war or a serious deterioration of the human rights situation, or if its behaviour becomes a threat to regional or international peace, security and stability, for example as a result of aggression or the threat of aggression against other nations. If the participating Parties in the programme are unable to reach consensus on the removal of a permitted Export destination at the working level, the issue will be referred to Ministers for resolution. This process should not exceed three months from the time removal of the permitted Export destination was first proposed. Any Party involved in the programme may require a moratorium on Exports of the product to the permitted destination in question for the duration of that process. At the end of that period, that destination shall be removed from the permitted destinations unless consensus has been reached on its retention.
4. Once agreement has been reached on the Export principles mentioned in paragraph 2, the responsibility for issuing an Export licence for the permitted Export destinations lies with the Party within whose jurisdiction the Export contract falls.
5. Parties who are not participants in the Co-operative Armament Programme shall obtain approval from the Parties participating in the said programme before authorising any re-Export to non-Parties of Defence Articles produced under that programme.
6. Parties shall undertake to obtain end-user assurances for Exports of Defence Articles to permitted destinations, and to exchange views with the relevant Parties if a re-export request is received. If the envisaged re-export destination is not among permitted export destinations, the procedures defined in paragraph 13.3(a) shall apply to such consultations.
7. The Parties shall also undertake to review on a case by case basis existing Co-operative Armament Programme agreements or arrangements and the commitments relating to current Co-operative Armament Programmes, with a view to agreeing, where possible, to apply to these programmes the principles and procedures outlined in Article 12 and the present article.

ARTICLE 14

1. This article deals with Transfers and Exports relating to a programme which has been carried out in co-operation between manufacturers within the jurisdiction of two or more Parties.
2. When TDCs or other defence companies carry out a programme of development or production of Defence Articles on the territory of two or more Parties, which is not conducted pursuant to an inter-governmental programme, they can ask their relevant national authorities to issue an approval that this programme qualifies for the procedures outlined in Articles 12 and 13.
3. If approval is obtained from all Parties concerned, the procedures outlined in Article 12 and Article 13 paragraphs 2, 3, 4 and 6 shall be fully applied to the programme in question. The Parties concerned shall inform the other Parties of the status of the programme resulting from this approval. These other Parties shall then be committed to apply the provisions of Article 13, paragraph 5.

ARTICLE 15

At early stage of development of an industrial co-operation, Transfers between Parties for the exclusive use of the industries involved can be authorised on the basis of Global Project Licences granted by the respective Parties.

ARTICLE 16

1. The Parties commit themselves to apply simplified licensing procedures for Transfers, outside the framework of an intergovernmental or an approved industrial co-operation programme,

of components or sub-systems produced under sub-contractual relations between industries located in the territories of the Parties.

2. Parties shall minimise the use of governmentally issued End-User Certificate and international import certificate requirements on Transfers of components in favour of, where possible, company certificates of use.

ARTICLE 17

1. This article deals with Transfers between Parties of Defence Articles and related Defence Service that are nationally produced and do not fall within the scope of Articles 12 or Articles 13 to 16.

2. As a contribution to security of supply, Parties shall make their best efforts to streamline national licensing procedures for such Transfers of Defence Articles and related Defence Services to another Party.

ARTICLE 18

The granting of a Global Project Licence shall not exempt related Transfers of Defence Articles between Parties from other relevant regulations, for example transit requirements or customs documentation requirements. Parties agree to examine the possibility of simplifying or reducing administrative requirements for Transfers covered by this Agreement.

PART 4 SECURITY OF CLASSIFIED INFORMATION

ARTICLE 19

All Classified Information exchanged between the Parties or their defence industries pursuant to this Agreement shall be handled in accordance with the national laws and regulations of the Parties and the provisions of this Part stated below and the Annex to this Agreement. Without undermining the security of Classified Information, the Parties shall ensure that no unnecessary restrictions are placed on the movement of staff, information and Material, and facilitate access taking into account the principle of a need-to-know.

ARTICLE 20

1. For the purposes of this Agreement the Parties shall use the national security classifications and their equivalent as stated in the chart in the Annex on security of Classified Information.
2. When a Party amends its national classification, it shall notify the other Parties as soon as possible.

ARTICLE 21

1. All persons who require access to Classified Information at Confidential level and above must hold an appropriate security clearance. The clearance procedure must be in accordance with national laws/regulations. If a clearance is issued by a Party for a national of another Party, this other Party shall be shortly notified.
2. Personal Security Clearances for nationals of the Parties residing, and requiring access to Classified Information, in their own country shall be undertaken by their NSA/DSA.
3. However, Personal Security Clearance for nationals of the Parties who are legally resident in the country of another Party and apply for a job in that country shall be undertaken by the

competent security authority of that country conducting overseas checks as appropriate, and notifying the parent country.

4. A Personal Security Clearance issued by one NSA/DSA shall be accepted by the other NSAs/DSAs of the Parties for employment involving access to Classified Information within a company in their country.

ARTICLE 22

The security clearance of TDCs and other defence companies' facilities (Facility Security Clearance) shall be undertaken in accordance with the national security regulations and requirements of the Party where this facility is located. If necessary, consultations between the Parties shall be considered.

ARTICLE 23

1. This article deals with access to Classified Information by individuals.
2. Access to Classified Information under this Agreement shall be limited to individuals having a need-to-know and having been granted a security clearance to the level appropriate to the classification of the information to be accessed.
3. Authorisation for access shall be requested from the relevant authorities of the Party where it is necessary to have access to Classified Information.
4. Access to Classified Information either Confidential or Secret by a person holding the sole nationality of a Party shall be granted without prior authorisation of the originating Party.
5. Access to Classified Information either Confidential or Secret by a person holding the dual nationality of both a Party and a European Union country shall be granted without the prior authorisation of the originating Party. Access not covered by this paragraph shall follow the consultation process as described in the Annex on security of Classified Information.
6. Access to Classified Information either Confidential or Secret by a person not holding the nationality of a Party shall be subject to prior consultation with the originating Party. The consultation process concerning such individuals shall be as described in the Annex on security of Classified Information.
7. However, in order to simplify access to such Classified Information, the Parties shall endeavour to agree in Programme Security Instructions (PSI) or other appropriate documentation approved by the NSAs/DSAs concerned, that such access limitations may be less stringent or not required.
8. For special security reasons, where the originating Party requires access to Classified Information at Confidential or Secret level to be limited to only those holding the sole nationality of the Parties concerned, such information shall be marked with its classification and an additional "For (XY) Eyes Only" caveat.

ARTICLE 24

1. The Parties shall not release, disclose, use or permit the release, disclosure or use of any Classified Information except for the purpose and limitations stated by the originating Party.
2. The Parties shall not release, disclose or permit the release or disclosure of Classified Information related to a programme to another government or international organisation, or any entity not participating in this programme other than the ones for which access is subject to the provisions in Article 23, without prior written consent of the originating Party.

ARTICLE 25

1. Classified Information at Confidential and Secret levels shall normally be transferred between the Parties through Government-to-Government diplomatic bag channels or through channels approved by the NSAs/DSAs of the Parties. Such information shall bear the level of classification and denote the country of origin.
2. Alternative means for transmission of information classified Restricted or Confidential are described in the Annex on security of Classified Information.

ARTICLE 26

1. Each Party shall permit visits involving access to Classified Information specified in a security protocol or made available by a Party on a case by case basis to its government establishments, agencies and laboratories and Contractor industrial Facilities, by civilian or military representatives of the other Party or by their contractor employees, provided that the visitor has an appropriate security clearance and a need-to-know.
2. Subject to the provisions described in the Annex on security of Classified Information, such visits shall be arranged directly between the sending Facility and the receiving Facility.

ARTICLE 27

In case the application of the above provisions requires modifications to the national laws and regulations which are in force in the Parties or to general security agreements applicable exclusively between two or more of them, as far as they apply to industrial security, the Parties shall take the necessary measures to implement these modifications.

PART 5 DEFENCE RELATED RESEARCH AND TECHNOLOGY

ARTICLE 28

1. The Parties shall provide each other with information on their respective defence related Research and Technology (R&T) programmes in order to facilitate harmonisation of those programmes.
2. The exchange of information shall cover:
 - (a) Defence related R&T strategies and policies;
 - (b) Current and planned defence related R&T programmes.
3. The Parties shall agree on the modalities for communication and exchange of information provided under paragraph 2 (a) and (b) above.
4. Information on defence related R&T policies or programmes regarded by a Party as pertaining to its critical security interests, or which is about its relationships with third parties, need not be communicated. Each Party shall notify to the other Parties categories of information which it judges does not have to be communicated.

ARTICLE 29

The Parties shall develop a common understanding of what technologies are needed with the objective of establishing a co-ordinated approach to fulfil those needs.

ARTICLE 30

In order to foster co-operation in defence related R&T to the greatest possible extent the Parties agree that:

- (a) two or more of the Parties may undertake a defence related R&T programme or project without the participation or approval of the other Parties;
- (b) entry of additional Parties shall require the agreement of all the original Parties;
- (c) rights of use of results shall be agreed by the Parties involved in the R&T programme or project;
- (d) means should be sought in the context of (a) to (c) above to establish common contracting methods and procedures for defence related R&T contracts.

ARTICLE 31

The Parties shall co-ordinate by means of an agreed code of conduct their respective relationships with, and activities towards, TDCs and, as appropriate, other defence companies and research entities, in respect of defence related R&T. To that end, the Parties shall organise consultations between themselves and dialogue between themselves and the TDCs and, as appropriate, other defence companies and research entities, to co-ordinate the handling of proposals and establish common defence related R&T programmes where appropriate and shall seek to harmonise their methods of negotiating, funding and letting defence related R&T contracts.

ARTICLE 32

The Parties shall seek the ways and means to task an organisation with legal personality and to which funds may be delegated by the Parties, where appropriate, to contract and manage defence related R&T programmes or projects.

ARTICLE 33

Competition should be the preferred method for letting defence related R&T contracts, taking into account national regulations and procedures, except when a Party judges that such competition could be detrimental to its critical security interests.

ARTICLE 34

For common defence related R&T activities pursuant to this Agreement, the Parties shall seek a global return without requiring juste retour on an individual project basis.

ARTICLE 35

The Parties shall agree the policies and procedures to be followed when undertaking R&T programmes or projects with any third party.

ARTICLE 36

The Parties shall develop appropriate international instruments pursuant to Articles 28 to 35.

PART 6
TREATMENT OF TECHNICAL INFORMATION

ARTICLE 37

1. Treatment of Technical Information is subject to the need-to-know of the intended recipient and subject to compliance with laws and regulations concerning national security.
2. Each Party, in considering granting access to and use of government owned Technical Information, or Technical Information to which it has access, shall treat the defence industries of the other Parties as it treats its own domestic industry.
3. The Parties shall examine the scope for extending the measures detailed in Part 6 of this Agreement to other industrial entities which are legally bound in arrangements effective in the territories of two or more Parties for the purposes of defence industry restructuring.

ARTICLE 38

1. The ownership of Technical Information shall, as a general rule, vest in the generator of that Technical Information; this is subject to the Parties having sufficient rights for disclosure and use of Technical Information generated under contracts placed by them.
2. In particular, the Parties concerned shall not require the transfer of ownership of Technical Information from industry to a Party as a condition for permitting the creation or restructuring of a legal entity that can be regarded by them as a TDC or for permitting the transfer of a contract to such a legal entity.
3. Parties shall acquire ownership of Technical Information only when they deem it impracticable to do otherwise, and by legal or contractual means.
4. Nothing in this Agreement shall affect legal rights existing in respect of employer-employee relationships.

ARTICLE 39

Subject to the rights of any third parties, each Party shall:

- (a) disclose government owned Technical Information free of charge to the other Parties and/or their defence industries for information purposes to facilitate the creation or restructuring of a legal entity that can be regarded by that Party as a TDC;
- (b) consider favourably the disclosure of government owned Technical Information and the grant of licences for the commercial purposes of a legal entity that can be regarded by that Party as a TDC, on fair and reasonable terms;
- (c) provide government support and technical assistance for the implementation of paragraph (a) and (b) on fair and reasonable terms.

ARTICLE 40

Disclosure and use of Technical Information owned by contractors and generated in respect of a contract awarded by Parties shall be governed by the following provisions:

- (a) The Parties concerned shall permit the release of Technical Information and the necessary licensing or assignment of rights from their contractors to enable the latter to create or restructure a legal entity that can be regarded by these Parties as a TDC and to operate such an entity, notwithstanding anything in the contract with these contractors

to the contrary, and subject to the obligations of each Party concerned towards any third party and the non-existence of any legal impediments.

- (b) Parties shall assist as appropriate in facilitating the disclosure of Technical Information between contractors.

ARTICLE 41

The Parties concerned shall not claim any levy arising from national defence contracts for the purpose of creating or restructuring a legal entity that can be regarded by them as a TDC generating a transfer of Technical Information from the contractor to this entity, providing the entity and/or contractor concerned undertake all levy obligations under the national defence contracts signed by the Parties with the contractor.

ARTICLE 42

In support of European defence industry restructuring, the Parties shall establish arrangements leading to the harmonisation of standard provisions appearing in the defence contracts of the Parties relating to the treatment of Technical Information. This harmonisation shall take into account any necessary modification or supplement required to cover the treatment of Technical Information in Co-operative Armament Programmes between Parties. This work shall take into account other European initiatives in the field of Technical Information treatment.

ARTICLE 43

1. Parties shall consider establishing arrangements safeguarding and harmonising provisions and procedures in their territories relating to inventions incorporating Technical Information which arises in the territories of Parties, which are classified and for which protection by patent or like protection is required. Such arrangements shall also aim to establish streamlined procedures for the transmission of the documents associated with the filing and prosecution of such rights.

2. If changes to the provisions of international agreements that bind Parties or to the laws and regulations of Parties are identified as being necessary, Parties shall take the necessary measures for these changes to be handled according to national legislative and other relevant procedures.

ARTICLE 44

Where Technical Information is received from a third party or another Party, nothing in this Agreement shall prejudice the rights of that third party or other Party with regard to that Technical Information. Furthermore, nothing in this Agreement shall be construed as requiring a Party to disclose Technical Information contrary to national security laws and regulations or laws and regulations on export controls or contrary to any end user agreements where an appropriate waiver has not been secured.

PART 7 HARMONISATION OF MILITARY REQUIREMENTS

ARTICLE 45

The Parties recognise the need to harmonise the military requirements of their armed forces by establishing a methodology that improves co-ordination across all collaborative bodies and sets out a permanent process for:

- (a) agreeing on the definition of a common concept for force employment and developing a common understanding of the corresponding military capabilities to be implemented;

- (b) developing harmonised force development and equipment acquisition planning;
- (c) establishing a profile of investment for defence and industry;
- (d) developing common user requirements in order to facilitate further co-operation on equipment acquisition;
- (e) conducting a common dialogue with defence industry.

ARTICLE 46

1. The Parties recognise the need to co-operate in establishing a long term master-plan that would present a common view of their future operational needs. This would constitute a framework for harmonised equipment acquisition planning and would provide orientation for a harmonised defence related R&T policy.
2. To that effect, the Parties shall undertake regular and comprehensive exchanges of Documents and other relevant information and shall undertake co-operative work. This shall cover:
 - (a) a detailed force development process, with strong supporting rationale to which the Parties shall be prepared to subscribe;
 - (b) a detailed analysis of military capabilities;
 - (c) the national planning status and priority of equipment and system programmes.

ARTICLE 47

1. The Parties recognise the need to co-operate as early as possible in the genesis of the requirement up to and including the specification of the systems they want to develop and/or purchase.
2. To that effect, at each stage of the acquisition process, the Parties shall undertake regular and comprehensive exchanges of Documents and other relevant information and shall undertake co-operative work. This shall cover:
 - (a) the establishment of staff targets;
 - (b) the performance of simulations, technical-operational studies, pre-feasibility and risk reduction studies in order to compare the efficiency of different solutions and optimise their specifications;
 - (c) the realisation of technological demonstrators and their experimentation in the field;
 - (d) the establishment of common staff requirements and specifications.
3. The Parties shall identify projects that may have the potential for co-operation in the areas of research, development, procurement and logistic support, in order to improve overall military capability, especially in the field of Intelligence, Strategic Transport and Command and Control.

ARTICLE 48

1. The Parties shall organise consultation between them in order to harmonise their programme management and equipment acquisition procedures.
2. The Parties shall seek the ways and means to task and fund an organisation with legal personality to manage programmes and proceed to common equipment acquisition.

ARTICLE 49

The Parties shall define and implement the methods, means and organisation to undertake and support the tasks envisaged in Articles 45 to 48, and shall set out detailed objectives and procedures in a specific international instrument.

PART 8 PROTECTION OF COMMERCIALLY SENSITIVE INFORMATION

ARTICLE 50

Consultations between the Parties pursuant to Part 2 of this Agreement shall be subject to restrictions regarding information provided to the other Parties due to the confidential nature of some information which is of commercial value or market sensitive. For the purposes of this Part, information includes, inter alia, Technical Information.

ARTICLE 51

1. Information which is of commercial value or market sensitive shall be accepted in confidence and safeguarded accordingly. To assist in providing the desired protection, each Party shall make sure that any information provided to other Parties in confidence is adequately marked to signal its commercial value.

2. The Parties shall also be prepared to enter into direct confidentiality agreements with industry or other owners of information in respect of disclosures involving information which is of commercial value or market sensitive.

ARTICLE 52

The Party receiving information which is of commercial value or market sensitive from another Party shall not use or disclose such information for any purpose other than the purpose for which it was provided, unless it has received the prior written consent of the providing Party. Unless otherwise specified by the providing Party, distribution shall be limited to those within the government of the receiving Party having a need-to-know. In addition, information marked as having commercial value shall be protected, in the absence of specific instructions, on the basis that it has been supplied solely for information purposes.

ARTICLE 53

Each Party shall ensure that information received in confidence or jointly generated under this Agreement remains free from disclosure, unless the providing Party consents to such disclosure. In the event of disclosure without the consent of the providing Party, or if it becomes probable that such disclosure may take place, immediate notification shall be given to the providing Party.

ARTICLE 54

The restrictions on use and disclosure of information which is of commercial value or market sensitive shall not apply where such information:

- (a) was in the possession of a Party, without any written or implied restriction, prior to its receipt under any confidentiality agreement;
- (b) can be shown by a Party to have been independently conceived or developed by or for that Party without reference to such information supplied in confidence;

- (c) is in the public domain or subsequently comes into the public domain, other than by any breach of confidence by a Party, provided the receiving Party consults with the providing Party prior to any use or disclosure;
- (d) has been made legitimately available to a Party through another source;
- (e) is otherwise available to the Parties as a result of contracts placed by a Party.

PART 9 FINAL PROVISIONS

ARTICLE 55

1. This Agreement shall be subject to ratification, approval or acceptance.
2. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, which is hereby designated the Depositary.
3. This Agreement shall enter into force, between the first two signatory States to deposit their instruments of ratification, acceptance or approval, on the thirtieth day following the date of receipt by the Depositary of the second instrument.
4. For other signatory States, this Agreement shall enter into force on the thirtieth day following the date of receipt by the Depositary of the instrument of ratification, acceptance or approval.
5. Until such time as all six signatory States have deposited their instruments of ratification, acceptance or approval, the Executive Committee shall be composed of those signatory States for whom this Agreement has entered into force, with the remaining signatory States participating as observers. Article 3.2 (b) , Article 57, Article 58.1, and Article 58.2 (b) of this Agreement shall not enter into force until all six signatory States have deposited their instruments, or until 36 months have passed after the date of signature, whichever shall occur first.
6. The Depositary shall transmit a certified copy of the Agreement to each signatory State.
7. The Depositary shall notify the signatory States of:
 - (a) the date of receipt of each instrument of ratification, approval or acceptance referred to in paragraph 2 above;
 - (b) the date of entry into force of this Agreement for each Party.

ARTICLE 56

1. Once this Agreement has entered into force for all signatory States, any Member State of the European Union may send an application to accede to the Depositary of this Agreement. The Parties shall consider such an application. Accession shall be subject to the unanimous approval of the Parties. The accession of any other European State may be considered by the Parties. An invitation shall be issued only if they reach a unanimous decision.
2. This Agreement shall enter into force for an acceding Party on the thirtieth day following the date of receipt by the Depositary of the instrument of accession. The Depositary shall transmit a certified copy of this Agreement to the Government of the acceding Party. The Depositary shall notify the Parties of the date of receipt of each instrument of accession and the date of entry into force of this Agreement for each acceding Party.

ARTICLE 57

1. If the Parties agree to jointly terminate this Agreement, they shall immediately consult and agree amongst themselves the arrangements required to satisfactorily manage the consequences of the termination. This Agreement shall then terminate on a date to be agreed by the Parties in writing.
2. If one of the Parties wishes to withdraw from this Agreement, it shall examine the consequences of any such withdrawal with the other Parties. If on completion of these consultations the Party concerned still wishes to withdraw, it shall notify its withdrawal in writing to the Depositary, which shall inform all the other Parties of such notification. Withdrawal shall take effect six months after receipt of notification by the Depositary.
3. Neither termination nor withdrawal shall affect obligations already undertaken and the rights and prerogatives previously acquired by the Parties under the provisions of this Agreement, in particular regarding Part 4 (Security of Information), Part 6 (Treatment of Technical Information), Part 8 (Protection of Commercially Sensitive Information), and Part 9, Article 60 (Settlement of Disputes).

ARTICLE 58

1. Any Party may propose amendments to this Agreement. The text of any proposed amendment shall be submitted in writing to the Depositary who shall circulate it to all signatory States for consideration by the Executive Committee and any State which has acceded. Once an amendment has been agreed in writing by all the Parties, each of those Parties shall forward to the Depositary its instrument of ratification, acceptance or approval. The amendment shall enter into force on the thirtieth day following the date of receipt by the Depositary of instruments from all of those Parties. The Depositary shall notify all signatory States and any State which has acceded of the date of entry into force of any amendment. Any amendment, which enters into force before all six signatory States have become Parties, shall be binding on the other signatory States when they become Parties. Any amendment, which enters into force, shall be binding to any State which has acceded when it becomes a Party.
2. (a) The Annex on security of Classified Information shall form an integral part of this Agreement. Its content shall remain restricted to administrative or technical matters concerning the security of Classified Information.
- (b) Any modification of this Annex may be decided by the Executive Committee. Such modifications shall enter into force on the thirtieth day following the date of receipt by the Depositary of the Executive Committee's decision. The Depositary shall notify all signatory States and States which have acceded of the date of entry into force of any such modification.
3. Any State which has applied to accede, or has been invited to accede, under the terms of Article 56.1 shall be informed by the Depositary of any agreed amendment or modification, and of the date of entry into force.

ARTICLE 59

The Parties shall record their understandings regarding the administrative and technical details of their co-operation under this Agreement in international instruments which may incorporate by references, the provisions of this Agreement.

ARTICLE 60

If a dispute arises between two or more Parties about the interpretation or application of this Agreement, they shall seek a solution by consultation or any other mutually acceptable method of settlement.

In witness whereof, the undersigned Representatives, being duly authorised, have signed this Agreement.

Done at Farnborough on 27 July 2000, in one original, in English, French, German, Italian, Spanish and Swedish, each text being equally authentic.

ANNEX
Security of Classified Information

1. National Security classifications, referred to in Article 20

For the purposes of this Agreement, the equivalent security classifications of the Parties are the following:

States			
France	SECRET DEFENSE	CONFIDENTIEL DEFENSE	DIFFUSION RESTREINTE
Germany	GEHRIM	VS-VERTRAULICH	VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH
Italy	SEGRETO	RISERVATISSIMO	RISERVATO
Spain	RESERVADO	CONFIDENCIAL	DIFUSION LIMITADA
Sweden	HEMLIG/SECRET	HEMLIG /CONFIDENTIAL	HEMLIG /RESTRICTED
United Kingdom	SECRET	CONFIDENTIAL	RESTRICTED

2. Consultation process, referred to in Article 23

1. (a) The participants in a given project/programme shall notify and consult each other when access to classified project/programme information requires to be granted to non-Party nationals.
- (b) This process shall be initiated before the start or, as appropriate, in the course of a project/programme

2. The information shall be limited to the nationality of the individuals concerned.

3. A Party receiving such notification shall examine whether access to its Classified Information by non-Party nationals is acceptable or not.

4. Such consultations shall be given urgent consideration with the objective of reaching consensus. Where this is not possible the originator's decision shall be accepted.

3. Alternative means for transmission of information, referred to in Article 25

Information classified Confidential or Restricted may be transmitted through the different channels described below.

1. In cases of urgency, i.e. only when the use of government-to-government diplomatic bag channels cannot meet the needs of industry, Classified Information at Confidential level may be transmitted via commercial courier companies, provided that the following criteria are met:

- (a) The courier company is located within the territory of the Parties and has established a protective security program for handling valuable items with a signature service, including a record of continuous accountability on custody through either a signature and tally record, or an electronic tracking/tracing system.
- (b) The courier company must obtain and provide to the Consignor proof of delivery on the signature and tally record, or the courier must obtain receipts against package numbers.
- (c) The courier company must guarantee that the consignment will be delivered to the Consignee prior to a specific time and date within a 24-hour-period.
- (d) The courier company may charge a commissioner or sub-contractor. However, the responsibility for fulfilling the above requirements must remain with the courier company.

2. Classified Information at Restricted level shall be transmitted between the Parties in accordance with the sender's national regulations, which may include the use of commercial couriers.

3. Classified Information at Confidential level and above shall not be transmitted electronically in clear text. Only cryptographic systems approved by the NSAs/DSAs concerned shall be used for the encryption of information classified Confidential and above, irrespective of the method of transmission. Restricted information shall be transmitted or accessed electronically (e.g. point to point computer links) via a public network like the Internet, using commercial encryption devices mutually accepted by the relevant national authorities. However, telephone conversations, video conferencing or facsimile transmissions containing Restricted information may be in clear text, if an approved encryption system is not available.

4. Provisions for visits, referred to in Article 26

A - Visit procedure

1. All visiting personnel shall comply with security regulations of the host Party. Any Classified Information disclosed or made available to visitors shall be treated as if supplied to the Party sponsoring the visiting personnel, and shall be protected accordingly.

2. The arrangements described in these paragraphs apply to contractors and military or civilian representatives of the Party who need to undertake visits to the following facilities:

- (a) a government department or establishment of another Party, or
- (b) the facilities of a transnational or other defence company or their sub-contractors located in one or more of the Parties,

and need access to Classified Information at Confidential and Secret level.

3. These visits are also subject to the following conditions:

- (a) the visit has an official purpose related to defence activities of one or more of the Parties,
- (b) the facility to be visited has the appropriate Facility Security Clearance in accordance with the provisions set forth in Article 22.

4. Prior to arrival at a Facility identified above, confirmation of the visitor's Personal Security Clearance must be provided direct to the receiving Facility, in the form below, by the Security Official of the sending facility. To confirm identity the visitor must be in possession of an ID card or passport for presentation to the security authorities at the receiving Facility.

5. It is the responsibility of the Security Officials of:

- (a) the sending Facility to ensure with their NSA/DSA that the company Facility to be visited is in possession of an appropriate Facility Security Clearance,
- (b) both the sending and receiving facilities to agree that there is a need for the visit.

6. The receiving Facility Security Official must ensure that records are kept of all including their name, the organisation they represent, date of expiry of the Personal Clearance, the date(s) of the visit(s) and the name(s) of the person(s) visited. Such records : retained for a period no less than five years.

7. The NSA/DSA of the host Party has the right to require prior notification fr facilities to be visited for visits of more than 21 days duration. This NSA/DSA may th approval, but should a security problem arise it will consult with the NSA/DSA of the visit

8. Visits relating to information classified Restricted shall also be arranged directly the sending Facility and the receiving Facility.

B - Format for security clearance assurance :

ASSURANCE OF SECURITY CLEARANCE

This is to certify that :

name / surname / title:

place and date of birth (country):

national of (country / countries):

holder of passport / identity card (number):

employed with (company, authority, organisation):

is the holder of a security clearance issued by the NSA/DSA of:

in conformity with national laws and regulations

and may have access to classified information up to and including:

☐ CONFIDENTIAL

☐ SECRET

The current security clearance expires on: (date)

Issuing:

Company / Authority (address or stamp)

Security Official (full name, rank)

(date)

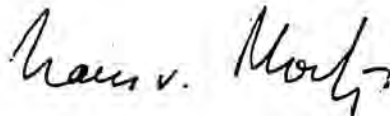
(signature)

For the French Republic
Pour la République française
Für die Französische Republik
Per la Repubblica Francese
Por la República Francesa
För Republiken Frankrike




RICHARD

For the Federal Republic of Germany
Pour la République fédérale d'Allemagne
Für die Bundesrepublik Deutschland
Per la Repubblica Federale di Germania
Por la República Federal de Alemania
För Förbundsrepubliken Tyskland

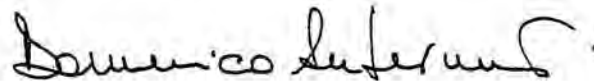


DR HANS-FRIEDRICH VON PLOETZ



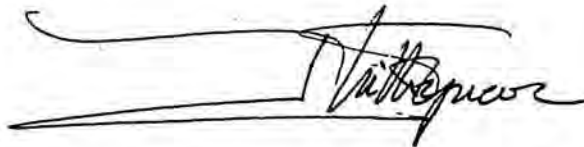
RUDOLF SCHARPING

For the Italian Republic
Pour la République italienne
Für die Italienische Republik
Per la Repubblica Italiana
Por la República Italiana
För Republiken Italien



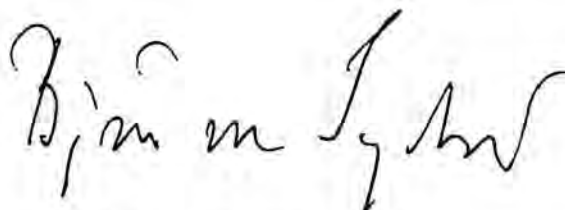
DR DOMENICO MINNITI

For the Kingdom of Spain
Pour le Royaume d'Espagne
Für das Königreich Spanien
Per il Regno di Spagna
Por el Reino de España
För Konungariket Spanien



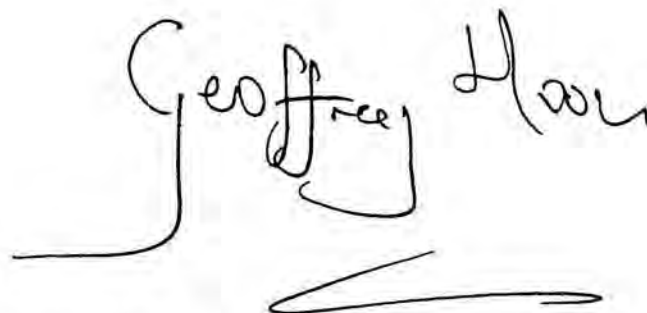
D. FEDERICO TRILLO-FIGUEROA Y MARTINEZ-CONDE

For the Kingdom of Sweden
Pour le Royaume de Suède
Für das Königreich Schweden
Per il Regno di Svezia
Por el Reino de Suecia
För Konungariket Sverige



DR BJÖRN VON SYDOW

For the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
Pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland
Per il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord
Por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
För Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland

A handwritten signature in black ink, reading "Geoffrey Hoon". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'G' and a long horizontal stroke at the end.

GEOFFREY HOON

IMPLEMENTING ARRANGEMENT ON SECURITY OF SUPPLY BETWEEN THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE FRENCH REPUBLIC, THE FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE ITALIAN REPUBLIC, THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE KINGDOM OF SPAIN, THE GOVERNMENT OF SWEDEN REPRESENTED BY THE MINISTRY FOR DEFENCE OF THE KINGDOM OF SWEDEN, AND THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND PURSUANT TO THE FRAMEWORK AGREEMENT “MEASURES TO FACILITATE THE RESTRUCTURING AND OPERATION OF THE EUROPEAN DEFENCE INDUSTRY”

INTRODUCTION

The Ministry of Defence of the French Republic, the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, the Ministry of Defence of the Italian Republic, the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain, the Government of Sweden represented by the Ministry for Defence of the Kingdom of Sweden, and the Ministry of Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, hereinafter referred to as the “Participants”:

Recognising that the Framework Agreement between the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry signed at Farnborough on 27 July 2000, hereafter referred to as “the Agreement”, will apply to this Arrangement;

Recalling that the objectives of the Agreement are, *inter alia*, to establish a framework to facilitate restructuring of the defence industry in Europe and contribute to achieving Security of Supply for Defence Articles and Defence Services for the Parties;

Acknowledging that any activity undertaken under this Arrangement will be compatible with the Parties’ membership of the European Union and their obligations and commitments resulting from such membership and other relevant international agreements to which all the Parties are members.

In order to define and implement practical measures related to Part 2 “Security of Supply” of the Agreement;

Have reached the following understandings:

**SECTION 1
OBJECTIVE AND SCOPE**

1.1 This Arrangement records the understandings between the Participants regarding the administrative and technical details of the co-operation on Security of Supply in accordance with Article 59 of the Agreement. It incorporates by reference the provisions of the Agreement, where appropriate.

1.2 This Arrangement defines and implements practical measures in accordance with Part 2 of the Agreement that will:

- (a) Facilitate co-operation in the regulatory or consultation process for merger and acquisitions, where appropriate, to facilitate the restructuring of European defence industry;
- (b) Facilitate the opening of defence equipment markets for the benefit of the Participants and their defence industries;
- (c) Establish procedures for the maintenance or reconstitution of Key Strategic Activities;
- (d) Facilitate the prioritisation, acceleration or expansion of production of Defence Articles to meet the requirements of the Participants;
- (e) Establish the general procedures for consultation.

1.3 The Security of Supply measures adopted by the Participants will be based primarily on viable commercial solutions. The Participants recognise that the market in the defence sector should be left to operate undisturbed by Official Action while no threat exists to the Security of Supply of the Participants. Normal contracting procedures (e.g. competition, quality assurance) should be followed as far as possible. Industry solutions and other available mechanisms to meet critical supply requirements should be pursued before any Official Action is taken.

1.4 The Participants will endeavour to use the Security of Supply measures described in this Arrangement to resolve any problems that the Participants' defence industry encounter in maintaining an adequate continuity of supply to discharge its contractual and other legal commitments. This will include consultation with other involved Participants, as necessary.

1.5 Where available, the Participants will use national regulations to the best of their ability to contribute to the achievement of Security of Supply for the other Participants in accordance with this Arrangement.

1.6 The Participants will ensure wide dissemination of the basic understanding of this Arrangement to their respective defence industries.

1.7 This Arrangement, *per se*, involves no financial commitment on behalf of the Participants.

1.8 Nothing in this Arrangement will be taken to affect any right to take such legal action as is available under national or international laws.

SECTION 2

DEFINITION OF TERMS

2.1 For the purposes of this Arrangement, the following definitions will apply in addition to the terms defined in Article 2 of the Agreement:

- (a) "Key Strategic Activities" means certain limited areas of technological capability considered necessary by the Participants for the essential interests of their security.

- (b) “Security of Supply” means a nation’s ability to guarantee and to be guaranteed a supply of Defence Articles and Defence Services sufficient to discharge its commitments in accordance with its foreign and security policy requirements.
- (c) “Official Action” means a contractual, regulatory, or administrative action taken by a Participant in order to maintain or restore Security of Supply
- (d) “Rated contract” means a contract considered essential for Security of Supply and which may require prioritisation, acceleration or expansion of production of Defence Articles or performance of Defence Services. Such contracts contain “sleeping clauses” that can be activated in times of crisis, emergency or armed conflict.
- (e) “Pre-rated contract” means an “emergency” contract that has to be placed to meet an urgent requirement for which the Participant does not have an adequate source of supply in times of crisis, emergency or armed conflict.

SECTION 3

MANAGEMENT (ORGANISATION, RESPONSIBILITIES AND PROCEDURES)

3.1 Pursuant to Article 4 of the Agreement, each Participant will designate a Security of Supply National Representative (SSNR). Details of the SSNR are contained in Annex A to this Arrangement.

3.2 The SSNR will be responsible for:

- (a) Exercising executive-level oversight of this Arrangement;
- (b) Providing an annual status report to the Executive Committee established by Article 3 of the Agreement;
- (c) Unless specified elsewhere in this Arrangement, acting as the focal point in his country for all consultations and exchanges of documents and information, technical or otherwise, between the Participants in connection with relevant parts of the Agreement and with this Arrangement. This includes facilitating consultation at the appropriate level;
- (d) Monitoring the effectiveness of this Arrangement and of any measure taken under it, taking into account any performance indicators set by the Executive Committee and the view of each Participant’s defence industry;
- (e) Jointly considering with other relevant Participants any lessons to be learnt from the formation of a TDC;
- (f) Further developing common instruments that will contribute to achieving Security of Supply;
- (g) Establishing a methodology and examining the scope for harmonisation of pertinent national regulations;
- (h) Recommending amendments to this Arrangement to the Executive Committee;

- (i) Consulting industry, as necessary.

3.3 The SSNR will meet as required for the efficient conduct of their business. The Chair for each meeting will be the SSNR of the host nation or his designated representative. During such meetings, all decisions will be by consensus among the involved Participants. Meetings of the SSNR will be composed of one member representing each Participant, who may be assisted by additional staff. If the SSNR have to meet to discuss business that does not involve all the Participants, then the meeting will be limited to those Participants involved in that business.

SECTION 4

OPEN MARKET CONSIDERATIONS

4.1 Pursuant to Article 1(a) and 5 of the Agreement, the Participants recognise the benefits that result from an open market of Defence Articles and Defence Services between them. The Participants will continue to provide information about forthcoming bid opportunities and proposed contracts in a time-scale that will enable interested companies, to make the necessary preparations in advance of tendering. Information will be made available through established media, following WEAG established procedures. To ensure fair competitions all bidders foreign, transnational and national must be treated equitably.

4.2 Alternative sources of supply from the industries of the Participants or other nations, industry solutions and other available informal mechanisms to meet critical supply requirements will be considered before any Official Action is taken. If an Official Action is necessary pursuant to a measure designed to achieve Security of Supply, then production and distribution structures, decentralised decision-making and control mechanisms of the market economy should not be unduly hampered. The originator of an Official Action must consider the consequences for industry.

4.3 The Participants will ensure that bids and contracts will be given equitable consideration regardless of the country of origin of the supplier; and that where a bid from a company is not accepted then the purchaser will, on request, debrief the company on the reasons for the decision.

SECTION 5

TRANSFERS OF DEFENCE ARTICLES AND DEFENCE SERVICES

5.1 Industry will wish to be assured that supplies will be maintained across national boundaries. The Participants also need to be confident that their Security of Supply will be protected before entering into long-term contracts for the supply of Defence Articles and Defence Services. The ultimate aim of the Participants is, therefore, to achieve the unimpeded transfer of Defence Articles and Defence Services amongst the Participants for use by their own Armed Forces.

5.2 In order to facilitate reaching this aim, pursuant to Article 6 of the Agreement, the Parties will, *inter alia*, implement appropriate administrative procedures in accordance with Part 3 of the Agreement.

SECTION 6

RESTRUCTURING OF THE EUROPEAN DEFENCE INDUSTRY

General

6.1 Pursuant to Article 1(b), 7.1 and 7.2 of the Agreement, the Participants will set up a consultation process for the following restructuring operations:

- (a) Formation of a TDC;
- (b) Significant change of a defence company on which another Participant relies and which has subscribed to the voluntary Code of Practice for Restructuring in paragraph 6.5. Significant change as set out in the Agreement means, *inter alia*, passing under direct or indirect foreign control (DoIFC), or the abandonment, transfer or relocation of part or whole of Key Strategic Activities.

6.2 This consultation process will be based on:

- (a) Each Participant acquiring, either by mandatory or voluntary means, depending on the national laws and regulations, sufficient information from its industry to allow the relying Participant to assess the impact of the significant change, without prejudice to the exceptions set forth in Part 5 Article 28.4, Part 6 and Part 8 of the Agreement;
- (b) A full and prompt exchange of this information with every involved Participant, subject to the disclosing Participant's right to disclose such information;
- (c) Each involved Participant giving due consideration, consistent with national laws and regulations, to any reasonable concern raised by other involved Participants.

Acquiring information

6.3 The Participants will endeavour to obtain this information either by mandatory or voluntary means, depending on the national laws and regulations, in sufficient time to allow consultation with other involved Participants. The information required includes, subject to national laws and regulations, but is not limited to:

- (a) Nature of the operation;
- (b) For each entity involved in the restructuring operations - name and address, last year sales and net result;
- (c) According to the nature of the operation, details of the business each of the said entities is intending to contribute to a new TDC or to abandon or relocate or transfer or to let pass under DoIFC;
- (d) Proposed ownership and control structure of the TDC;
- (e) Planned time-scale to implement the operation;
- (f) An indication of whether any aspects of the operation may trigger the EC Merger Regulation;

- (g) Type and quantity of significant Defence Articles and Defence Services being developed or having been developed in the recent past (contract terminated less than two years ago), produced, prepared, used or stored for each Participant.

6.4 In any case the nature of information as well as the time of release must be left to industry's discretion so as not to disturb pre-negotiations on pure commercial basis and to avoid direct effect on the financial stability of the involved companies.

Code of Practice for Restructuring

6.5 The Participants who cannot obtain prior information from national regulations will encourage their defence industries to inform them in advance by means of a voluntary Code of Practice for Restructuring:

- (a) Either of their intention to form a TDC; or of
- (b) Any significant change which may affect the situation of the said industries; or of
- (c) Any changes in the way they conduct their business that might affect the Security of Supply of any of the Participants.

6.6 Those Participants will endeavour to agree such a Code of Practice for Restructuring with their defence industries in the year following the signature of this Arrangement. The requirements of each Code of Practice for Restructuring will be as far as possible the same for each Participant and will include the extent and conditions under which the information obtained from the defence companies can be shared with other Participants.

Consultation

6.7 Once they are aware of such a restructuring operation, Participants will immediately consult with other involved Participants through their respective SSNRs or focal points. Consultation will include notification of any time limit that may exist for other Participants to raise reasonable concerns. Consultation on industrial issues will be subject to Part 8 of the Agreement: Protection of Commercially Sensitive Information. Consultation covering national security and regulatory issues on specific cases will be limited to the Participants in whose territory the transaction qualifies for consideration according to their own national laws and regulations. However, these Participants will also consult the other Participants who rely on the companies being restructured for supplies of Defence Articles and Defence Services to allow them to raise any concerns about their Security of Supply.

Mutual support

6.8 All Participants will give due consideration to any reasonable concern that may have been raised by any other Participant consistent with their national laws and regulations for the benefit of other Participants.

Measures

6.9 The Participants involved will then define the procedures governing the restructuring operation on a case-by-case basis, subject to European and national legal requirements. The Participants might seek to protect their Security of Supply or that of any other Participant by using instruments such as:

- (a) Agreements or undertakings in the regulatory process;
- (b) Contracts;
- (c) Other options such as exchanges of letters.

6.10 The Participant(s) will use all the legitimate means at their disposal to ensure the enforcement of these instruments for the benefit of the Participant concerned, if requested by this Participant. Any Participant making such a request will be responsible for the cost incurred in enforcing the instruments in question. A defence company will not be relieved of any existing regulatory or contractual obligations it may have to provide for Security of Supply to the Participants in the event of any restructuring.

6.11 As far as TDC formation is concerned, each Participant, in whose nation the TDC will be located, will consider as a condition of the formation of the TDC ensuring that the said TDC has an obligation to inform that Participant in advance of any changes in the way it conducts its business that might affect the Security of Supply of any of the Participants. This should allow for a period of consultation that would enable alternative industrial arrangements to be implemented, if necessary.

6.12 As far as passing under DoIFC is concerned, the Participants believe that the future ownership of defence companies sited within their territories is a matter for the companies to determine subject to the application of European and national laws. They however acknowledge that it may be necessary in exceptional circumstances to have restrictions on foreign ownership of a defence company for reasons of national security.

6.13 While considering the implications for national security of any proposed international merger or acquisition, the Participants will endeavour not to place unreasonable security restrictions on corporate governance that would hinder inward investment. They will also seek, in general, to allow foreign nationals to be directors or managers of defence companies sited in the territories of the Participants. However, the Participants recognise that it may be necessary in certain cases for reasons of national security to control the corporate governance of a TDC.

SECTION 7 KEY STRATEGIC ACTIVITIES

General

7.1 Pursuant to Article 7 and 8 of the Agreement, where defence industrial restructuring is contemplated, the involved Participant(s) will assess the implications for the maintenance of the Key Strategic Activities before decisions are made by the involved Participants in accordance with their own national laws and regulations. The Participants on whose territory the companies forming the TDC are located, however, reserve the right to intercede in this process without frustrating the

aims of industrial restructuring. This intervention may be either through retention of, or acquiring the means to reconstitute, identified Key Strategic Activities, in order to protect the essential interests of their security in accordance with national laws and regulations.

Identification of Key Strategic Activities

7.2 Each Participant will continue to identify the defence industrial capabilities that it would wish to sustain on a national basis in accordance with its national policy and procedures. In doing so, each Participant recognises that there is no obligation to share the results of these exercises with other Participants. However, there is an increasing likelihood as a consequence of industrial restructuring that a Participant may identify areas of industrial capability, which it believes may be of common interest to one or more of the other Participants. In such cases, the involved Participants will consult in accordance with Article 7 of the Agreement.

7.3 The Participants recognise that it is not possible to quantify the relative importance of specific Key Strategic Activities because of the highly variable circumstances of each case. The nature of that capability and whether it is located within the research establishments or industry will depend on the technologies in question. Nevertheless, the Participants wish to develop a common understanding of the criteria so that they conduct the exercises (referred to at paragraph 7.2) with broadly similar parameters. The general criteria must be defence-based. More specifically, they must address the need for the Participants to retain (or restore) a Key Strategic Activity in order to:

- (a) Maintain identified indigenous technologies considered essential for national security;
- (b) Meet essential operational requirements and unique national commitments.

7.4 It is also recognised that the task outlined in paragraph 7.2 of identifying Key Strategic Activities will not be a substitute for consideration of the industrial factors on specific equipment projects or in defence programming or in considering cases of restructuring of the European defence industry. Moreover, the Participants recognise that competent national authorities in each of their nations may wish to raise wider issues during the regulatory or consultation process for such restructuring.

Notification of Significant Change to Key Strategic Activities

7.5 The Participants will consider as part of the consultation process that takes place prior to formation of a TDC an obligation (or other commitment) for the TDC to provide timely notification to the involved Participant of any decisions relating to the transfer or discontinuance of identified Key Strategic Activities, considering paragraph 6.4.

7.6 Moreover, the Participants may include in their acquisition or in-service support contracts for Defence Articles and Defence Services an obligation for the Contractor to provide timely notification to the contracting authority of any decisions relating to the transfer or discontinuance of Key Strategic Activities relating to Defence Articles or Defence Services provided under the contract, considering paragraph 6.4.

Retention of Key Strategic Activities

7.7 Pursuant to Article 7.3 of the Agreement, the Participants recognise that, as part of the regulatory or consultation process that takes place prior to the formation of a TDC they may

exceptionally wish to take provisions to eventually retain certain defined Key Strategic Activities, assets and installations on national territory and/or under national control for reasons of national security (according to criteria set out in paragraph 7.3). Such retention would be on the grounds of subsequent passing under direct or indirect foreign control or of abandonment, transfer or relocation of part or whole of Key Strategic Activities pertaining to the said TDC. Each Participant will establish its requirement in this regard prior to the formation of the said TDC. The Participant(s) requiring such a capability will conclude appropriate commercial arrangements with the TDC and meet the additional cost, direct and indirect, of the retention of the required activities, assets and installations, if their retention is not justified on commercial grounds.

Criteria for Official Action for Reconstituting Key Strategic Activities

7.8 Pursuant to Article 8 of the Agreement, the Participants recognise that it may be necessary in certain exceptional circumstances to restore a national Key Strategic Activity for Defence Articles or Defence Services. The Participants envisage that the general criteria under which Official Action will be used for reconstitution of a national Key Strategic Activity are:

- (a) Either the existence, or viability, of a source of supply of Defence Articles and Defence Services is threatened or has failed, resulting in either an inability of a defence company to fulfil its obligations to, or a serious adverse effect on national security of, one or more of the Participants;
- (b) All alternative measures to maintain or restore the Security of Supply of the involved Participants have been considered impracticable.

Commercial Licences for Reconstitution

7.9 Where a Participant receives notification in accordance with paragraphs 7.5 and 7.6 of any decision to transfer or discontinue a Key Strategic Activity then there may be a requirement in accordance with paragraph 7.8 to re-constitute abandoned national capability by means of commercial licences. In meeting such requirements it must be recognised that the Participants may already have substantial preserved rights, which may, in themselves, provide for sufficient disclosure and use of Technical Information to restore national capabilities. Accordingly, any Technical Information Licences (TIL) agreed in accordance with this Section will be without prejudice to those rights.

7.10 Where however, further rights are required in addition to those which may be already available, the Participant requiring the reconstitution of a national capability will negotiate in good faith with the defence company concerned that will enable the said Participant to secure a TIL and the provision of sufficient Technical Information including know-how to re-establish national procurement and support for defence purposes. Any such licence will be on fair and reasonable terms pertaining to the cost of providing technical assistance, the loss of an anticipated market and taking account of the conditions applicable to any previously transferred government owned Technical Information. The requesting Participant will be solely responsible for the payment of any licence fees arising from work carried out under a TIL and any costs in the negotiation and preparation of that licence.

7.11 Where, exceptionally, a Participant requires to retain a minimum national capability to readily reconstitute the national provision of Defence Articles or Defence Services for the purposes of Security of Supply, the Participant requiring such a capability may do so, by such means as are

negotiated between that Participant and the defence company concerned. Such an arrangement will be on fair and reasonable terms and will be the sole responsibility of the Participant concerned and the cost will be borne solely by that Participant.

SECTION 8

PRICE INVESTIGATION AND QUALITY ASSURANCE

8.1 The Participants will implement the obligations on contract audit services arising from Article 9 of the Agreement by using firstly existing Memoranda of Understanding and secondly, where appropriate, NATO “Guidelines for Mutual Provision of Contract Audits”. Price investigation services, i.e. analysis of a tender for the purpose of pricing contracts or post award audit, will be limited to non-competitive contracts. They will be conducted by each country in accordance with its own national laws, regulations and procedures.

8.2 The Participants will implement the obligations on government quality assurance arising from Article 9 of the Agreement by using either existing Memoranda of Understanding or, where appropriate, NATO STANAG 4107 supported by AQAP 170, or any successors thereof. The Participants acknowledge that, on request and subject to available resources, they will provide to the requesting Participant, in respect of supplies from national sources, a government quality assurance service. This will be in accordance with national quality procedures, as determined by the Participants in the extant international arrangements in place for government quality assurance.

SECTION 9

PRIORITISATION AND ALLOCATION OF SUPPLIES OF DEFENCE ARTICLES AND DEFENCE SERVICES

General

9.1 Pursuant to Article 10 and 11 of the Agreement, the Participants recognise that it is essential to improve their ability to provide support to each other when needed on prioritisation and allocation of Defence Articles and Defence Services. In doing so they recognise their responsibility to take into account the long term viability and interests of industry. They also wish to provide assistance to industry in maintaining its continuity of supply.

9.2 The Participants will provide support to each other using the following procedures:

- (a) A Priorities System, where an urgent government requirement is for a critical item produced by a limited industrial capacity;
- (b) An allocations system, where because of a crisis, emergency or armed conflict scarce and critical items must be allocated to meet the most urgent requirements.

9.3 Requests from a Participant for assistance under the Priorities System or the allocations system in a crisis, emergency or armed conflict will be considered for any planned or assigned engagement, mission or involvement, in any part of the world, undertaken by one, or more, of the Participant’s Armed Forces or their civilian components providing such requests are authorised by the respective Defence Ministers or their authorised representatives, according to national laws, procedures and policies.

9.4 Under the Priorities System, precedence may only be given to the production or acceleration or expansion of production of Defence Articles or performance of Defence Services, which are critical and urgently needed to meet requirements in an emergency, crisis or armed conflict.

9.5 The Point-of-Contact (PoC) within each nation responsible for the procedures for priorities and allocations set out in this Arrangement, if different from SSNR, will be specified in Annex A.

Priorities System

9.6 The Priorities System will operate by means of a voluntary Code of Conduct for Prioritisation for defence industries as well as contractual conditions agreed between each Participant and their respective defence industries and acceptable to all other Participants and their respective defence industries. It will utilise a system of designating contracts as Rated or Pre-rated as set out below.

Designation of Contracts

9.7 When a Participant whether contracting itself or through another Participant as part of a Co-operative Armament Project or through an independent armament agency wishes to place a contract with a contractor situated in the territory or territories of other Participant(s) which it considers essential to its Security of Supply and which may require prioritisation, acceleration or expansion of production in the event of crisis, emergency or armed conflict, it will:

- (a) Request the PoC(s) of the Participant(s) in whose territory the relevant supplier is situated to designate that contract a Rated Contract.
- (b) In the event that the relevant PoC does not respond without delay and at least within 45 days or does not agree that the contract should be designated a Rated Contract, be entitled to refer the matter to the appropriate national authorities. In the case of a negative response, the relevant PoC will give the reasons for his decision.

When considering a request for designation relative to a Co-operative Armament Project, the PoC(s) concerned will consult with all Participants involved in the project.

9.8 Where a Participant has an urgent requirement in a time of crisis, emergency or armed conflict for which it does not have an adequate source of supply it will whether contracting itself or through another Participant as part of a Co-operative Armament Project or through an independent armaments agency:

- (a) Approach the PoC(s) of the Participant(s) in whose territory the relevant supplier is situated and ask that the contract which would be placed to meet that requirement be designated a Pre-rated Contract;
- (b) In the event that the PoC(s) does not respond without delay or does not agree that such a requirement constitutes a Pre-rated Contract, be entitled to refer the matter to the appropriate national authorities. In the case of a negative response, the relevant PoC will give the reasons for his decision.

9.9 Participants will be free to place contracts with industry containing whatever contractual clauses they wish where the contract has not been designated Rated or Pre-rated. However, the

absence of such a designation will exclude that contract from the effects of the provisions of Section 9 of this Arrangement.

Contractual Conditions

9.10 Each Participant will negotiate at a national level with industry to agree a suite of contractual conditions that will apply under that Participant's national law to Rated and Pre-rated Contracts. The Participants will consult to ensure that these contractual conditions are acceptable to all other Participants and their respective defence industries.

9.11 The relevant suite of contractual conditions for Rated Contracts will be inserted into any contract let under a Participant's national law that is designated a Rated Contract. The contractual conditions will:

- (a) Require that if requested the contractor will prioritise, accelerate or expand production under the Rated Contract to meet the Participants' requirements over other contracts and orders, as directed by the contracting Participant through Official Action; and
- (b) Require, as necessary, that the contractor uses its best efforts to do all that can reasonably be done to include similar clauses in contracts and orders to subcontractors, who in turn could also be required to include such clauses in their contracts and orders to lower tier vendors; and
- (c) Provide that a Participant making such a request will compensate the contractor for any additional costs incurred as a result of so prioritising, accelerating or expanding production of Defence Articles or performance of Defence Services. These additional costs include such consequential losses as the Participants have agreed with industry under the process set out in paragraph 9.10 above; and
- (d) Provide that refusal on the part of the Participant to compensate for such losses will entitle the contractor to refuse to comply with the request to prioritise, accelerate or expand production of Defence Articles or performance of Defence Services without prejudice to that contractor's relationship with the Participants;
- (e) Provide that if a defence company cannot comply with the requested delivery dates required by the Official Action, it will negotiate the earliest possible delivery date.

9.12 The relevant suite of contractual conditions for a Pre-rated Contract will be inserted into any contract let under a Participant's national law that is designated a Pre-rated contract. The contractual conditions will:

- (a) State that the contractor has accepted a new contract as a Pre-rated Contract; and
- (b) Provide that the contractor will be compensated by the requesting Participant for any additional costs he may sustain as a result of performing the Pre-rated Contract. These additional costs include such consequential losses as the Participants have agreed with industry under the process set out in paragraph 9.10 above.

9.13 The contract conditions for designated contracts will not be a substitute for the normal contract process. Furthermore, they will:

- (a) Set out the circumstances under which Official Action can be used in accordance with paragraph 9.3 and permit the use of such interventions to the minimum extent necessary

to satisfy essential requirements and with the least disruption possible to the market place and to normal commercial activities and contract obligations; and

- (b) Facilitate communication of the Security of Supply requirements of the Participant(s) throughout the industrial chain of supply to ensure timely delivery of production; and
- (c) Be flexible in nature and responsive to a variety of unpredictable situations that could cause bottlenecks in industrial base sectors, provide for reports on any supply problems and detail the circumstances where the contractors should request assistance from the Participants; and
- (d) Ensure that contractors responding to Official Actions do not practice price or other forms of discrimination simply on the basis that it is a Security of Supply requirement.

Code of Conduct for Prioritisation

9.14 Each Participant will negotiate a Code of Conduct for Prioritisation with its defence industries, which will be asked to subscribe to it within one year of this Arrangement coming into effect. The Code of Conduct for Prioritisation will be substantially the same for each Participant. As a minimum each Participant's Code of Conduct for Prioritisation will require the industries which subscribe to it to:

- (a) Accept that if a contract they are entering into or are party to with a Participant is deemed a Rated Contract, they will accept that contract as a Rated Contract and will accept into that contract the contractual conditions described in paragraphs 9.10 to 9.13 relevant for Rated Contracts under the national law of the Participant with whom they are contracting; or
- (b) Where they are advised by the PoC(s) in whose territory they are situated that a request has been made by a Participant which constitutes a Pre-rated Contract and the Participant in question is prepared to compensate them as required by the contractual conditions relevant to a Pre-rated Contract, accept the contract, including the conditions described in paragraphs 9.10 to 9.13 relevant for Pre-rated Contracts under the national law of the Participant with whom they are contracting; and
- (c) Respond in a timely manner to requests of a Participant for amendments to the timing of deliveries in designated contracts; and
- (d) Bring to the attention of the involved Participants conflicts between designated contracts and other contracts; and
- (e) Use their best efforts to do all that can reasonably be done to insert the necessary conditions into any sub-contracts relative to the performance of a designated contract.

9.15 The Participants desire maximum participation from defence companies in their territories in the Code of Conduct for Prioritisation in order to create a large pool of capable, secure suppliers. However, a non-participating defence company will not be precluded from receiving defence contracts.

Implementation of the Priorities System

9.16 If there would be no financial loss but compliance with a requirement imposed by the contractual conditions described in paragraphs 9.10 to 9.13 that would seriously imperil the contractor's future client-customer relations, the contractor will immediately notify the contracting Participant and the PoC(s) of the Participant(s) in whose territory the contractor is situated so that consultations with the involved Participants may be opened. If the involved Participants agree with the contractor's concern, then they will, if requested to do so by the contractor, use their good offices to resolve any such difficulties with all interested parties.

9.17 If a defence company feels that it is being unfairly burdened or discriminated against under the Priorities System then it can complain to the Participants using the complaint procedure at Section 14.

9.18 In the event of conflicting demands for supply of Defence Articles and Defence Services between one or more Participants, the involved Participant(s)' PoC(s) will resolve the dispute by discussing individual needs and negotiating mutually agreed upon delivery schedules. In doing so, the Participant will take into account the extent of any involvement of the Participants concerned in a crisis, emergency or armed conflict.

9.19 In the event of conflicting demands for action to maintain Security of Supply between one, or more, Participants and a non-participating nation, then the involved Participants will resolve the dispute on an equitable basis, after consulting with all the other nations concerned. In doing so, the Participant(s) will take into account any involvement of the nations concerned in a crisis, emergency or armed conflict.

9.20 If the consultations at paragraphs 9.17 and 9.18 fail to produce a mutually agreed delivery schedule, then each Participant will have the right to set industrial resource priorities within its territory. The other Participant(s) will accept such priorities.

Allocations System

9.21 Pursuant to Articles 10.2.(a) and 11 of the Agreement, the Participants recognise that in time of crisis, emergency or armed conflict, allocation of resources may be required when the supply of Defence Articles and Defence Services is insufficient to meet urgent and critical emergency requirements. Therefore, allocation procedures should be incorporated into and administered as part of an allocations system to enable urgently required critical items, which are in short supply among competing priorities to be apportioned.

9.22 The allocations system, subject to national law, procedures and policy, will, as appropriate:

- (a) Allow for information sharing on national stock holdings; and
- (b) Take advantage of the most efficient distribution channels; and
- (c) Allow some reserve for unforeseen contingencies; and
- (d) Be designed and administered to enable distribution of resources amongst the Participants to meet the most critical and urgent emergency requirements.

9.23 Any request by a Participant for supplies of Defence Articles or Defence Services from another Participant(s) under the allocations system will be made to the respective national authorities or, if that is unclear, the PoC(s). Such requests will only be made in a time of emergency, crisis or armed conflict after other official routes of supply available to each Participant such as NAMSA and the normal contractual processes have been attempted and failed.

9.24 For Participants that maintain stockpiled items, the allocations system can also be applied, as appropriate, to stockpiled material or the reservation of planned capacities for specific items. The consent of the Participant for whom the items are held will be required for disposition to another Participant of the stockpiled item. These stocks can also be kept by defence companies that produce or fabricate the stockpiled items. Such private stockpiling can be required by law or contract and the involved defence company may also be required to keep the item current by the use of “rolling inventories”.

9.25 Any request under the allocations system will constitute an Official Action. Any defence company will be fully compensated by the requesting Participant for the additional costs it may sustain as a result of complying with such Official Action. These additional costs include such consequential losses as the Participants have agreed with industry.

Mutual Support

9.26 Each Participant will endeavour to the greatest extent practicable to facilitate the acceptance and support by defence companies located in its territory and participating in the Priorities System of designated defence contracts to meet the Security of Supply requirements of the other Participant(s).

9.27 The Participant(s) initiating Official Action to request the prioritisation, acceleration or expansion of production of Defence Articles or Defence Services supplied under a designated contract will notify the Participant on whose territory that defence company is located that such Official Action is required for a defence related purpose authorised in accordance with paragraph 9.3 of this Arrangement. It will also indicate that it will meet the full cost of this requirement in accordance with Article 10.2(a) and (b) of the Agreement and state whether pricing and auditing services need to be carried out in accordance with paragraph 8.1 of the Arrangement.

9.28 The Participants recognise that designated contracts may conflict with other contracts let by a Participant or through an independent armaments agency acting on its behalf. Accordingly any Official Action initiated by a Participant will require authorisation of the PoC in whose territory the Contractor is situated before it may be communicated to that Contractor. Such a request for authorisation will be considered without delay in a spirit of co-operation. In any event the Participant on whose territory the defence company is located will:

- (a) Bring to the attention of the other involved Participant(s) any conflicts between designated defence contracts and other contracts; and
- (b) Co-ordinate the consultations to balance conflicting claims and resolve conflicts amongst designated contracts and non-designated contracts to ensure timely delivery of Defence Articles and Defence Services; and
- (c) Protect the interests of the defence company providing the Defence Articles and Defence Services under Official Action.

9.29 The application of the Priorities System and the allocations system are subject to national laws and regulations. Each Participant will inform without delay the other Participants of any restrictions imposed by its national laws and regulations that it may be required to place on the support it provides to them.

SECTION 10

SECURITY OF SUPPLY CO-OPERATION WITH OTHER NATIONS

10.1 The Participants recognise the benefits that will accrue from co-operation on Security of Supply with non-participants in the light of the globalisation of the European defence industry. Therefore, they will ensure that any measures adopted under this Arrangement are compatible with any Security of Supply system adopted by the Participants in any other international fora. Moreover, if a Participant conducts negotiations with a non-participating nation on Security of Supply, the said Participant will have due regard to the need for compatibility with the system adopted under this Arrangement.

10.2 In the event of difficulties encountered by European defence industry in obtaining supplies from a non-participating nation that threatens the Security of Supply of a Participant(s), the Participant(s) will seek to resolve such difficulties by consultation with all the nations concerned.

SECTION 11

SECURITY, PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION AND VISITS

11.1 All classified information exchanged or generated in connection with this Arrangement will be used, stored, handled and safeguarded in accordance with Part 4 (Security of Classified Information) of the Agreement.

11.2 Visits by personnel of one Participant to a facility of another Participant will be co-ordinated in accordance with the international visit procedures specified in Part 4 and the Annex of the Agreement.

SECTION 12

CLAIMS AND LIABILITIES

12.1 Except as covered elsewhere in this Arrangement, each Participant waives all claims against any other Participant in respect of damage caused to its personnel and/or its property by personnel or agents of that other Participant, arising out of, or in connection with, the execution of this Arrangement. If, however, such damage results from reckless acts or reckless omissions, wilful misconduct or gross negligence of a Participant, its personnel or agents, the costs of any liability will be borne by that Participant alone.

12.2 Except as covered elsewhere in this Arrangement, each Participant will deal with and settle, in accordance with its laws, all third party claims arising where any such claim arises due to an act, or omission, of that Participant (or any serviceman, servant or agent of that Participant) which results in injury, death, loss or damage done in the performance of official duties in connection with this Arrangement.

SECTION 13

ADMISSION OF A NEW PARTICIPANT

13.1 No other nation may become a Participant to this Arrangement without first acceding to the Agreement under Article 56.

SECTION 14

COMPLAINTS PROCEDURE

14.1 Pursuant to Article 5 of the Agreement, in order to avoid any undue impact on industry from Official Actions taken by a Participant under the provisions of Sections 6, 7 or 9 of this Arrangement resulting in unfair trade practices or industry being unfairly burdened or discriminated against, the Participants will utilise the following complaints procedures.

14.2 Where a defence company believes that an Official Action of one or more Participants has resulted or will result in an unfair trade practice or in it being unfairly burdened or discriminated against, it will be entitled to notify the Participant on whose territory it is located. If that Participant agrees with the defence company's concern, then it will, if requested to do so by the company, use its good offices to resolve any such difficulties with all interested parties.

14.3 In the event the involved Participants cannot resolve the issue using their good offices, the complaining Participant may request a meeting with all the Participants' SSNRs to consider the action in question.

(a) The SSNR of the complaining Participant(s) will forward to the other SSNRs a paper outlining the Official Action in question and why the Participant(s) believes the complaint is justified.

(b) The Participant complained of will respond either in writing to, or orally at, the SSNR meeting to the complaints made.

(c) The SSNRs will consider the complaint and report the unanimous conclusions of their meeting to the Executive Committee, recommending such steps as they consider necessary to ameliorate the concerns of the defence company.

14.4 While a complaint is being processed, during a crisis, an emergency or an armed conflict, performance under an Official Action will be required because of the need to deliver critical and essential items.

SECTION 15

SETTLEMENT OF DISPUTES

15.1 Any dispute regarding the interpretation or application of this Arrangement will be resolved in accordance with Article 60 of the Agreement.

15.2 In the case of differences of interpretation between the provisions of the Agreement and this Arrangement, the Agreement will govern.

15.3 For the avoidance of doubt, where they appear in this Arrangement, paragraph headings should not be used to interpret the meaning of the text.

SECTION 16

AMENDMENT, TERMINATION, WITHDRAWAL, EFFECTIVE DATE AND DURATION

Amendment

16.1 This Arrangement and its Annexes may be amended at any time upon the written approval of all of the Participants. Notwithstanding the generalities of the foregoing, Annex A will form a part of this Arrangement and exceptionally each Participant may modify the designations detailed therein by written notification to the SSNR of other Participants. These modifications will come into effect fourteen (14) days from the date of written notification.

16.2 Except as set out in paragraph 16.1, the text of any proposed amendment will be submitted in writing to the SSNRs, who will consult to provide a recommendation to the Executive Committee. The amendment and recommendation from the SSNRs will be circulated to the Executive Committee for consideration. This Arrangement may then be amended upon unanimous written approval of the Executive Committee, each member of which will be taken to have obtained the appropriate national authorisation. The amendment will enter into effect on the thirtieth (30) day following the written approval of the Executive Committee.

16.3 The Participants may record their understandings on further measures in Annexes to this Arrangement. In the case of a conflict between the provisions of this Arrangement and an Annex, this Arrangement will govern.

Termination and Withdrawal

16.4 In the event of a unanimous decision by the Participants to terminate this Arrangement, they will consult to ensure its prompt termination on the most equitable terms. They will jointly determine the settlement required to manage satisfactorily the consequences of termination. The Arrangement will then terminate on a date to be approved by the Participants in writing.

16.5 Withdrawal from the Agreement itself will result in withdrawal from this Arrangement.

16.6 If a Participant considers it necessary for compelling national reasons, to withdraw from this Arrangement, then the withdrawing Participant will examine the consequences of any such withdrawal with the other Participants. If on completion of these consultations the withdrawing Participant still wishes to withdraw, then it will simultaneously notify its wish to withdraw from the Arrangement and the Agreement to the Depositary. The procedures set out in Article 57.2 apply to the withdrawal from the Agreement. The Depositary of the Agreement will notify the Participants of the date of withdrawal from the Arrangement, which will be the same as the date of withdrawal from the Agreement. The withdrawing Participant will continue its participation until the effective date of withdrawal.

Effective Date and Duration

16.7 If by the day on which all the Participants have signed this Arrangement the Agreement has entered into force for all signatory States, this Arrangement will come into effect on that day. If, however, by then the Agreement has not entered into force for all signatory States, this Arrangement will come into effect only for those signatory States for which the Agreement has entered into force. This Arrangement will then come into effect for the other signatory States as and when the Agreement enters into force for each of them. In the event that this Arrangement comes into effect on different dates, the Depositary of the Agreement will inform the Participants of the dates on which this Arrangement comes into effect in respect of each Participant. Unless the Participants decide to terminate the Arrangement earlier, it will remain in effect for as long as the Agreement continues in force.

16.8 Neither termination nor withdrawal nor expiration will affect obligations already undertaken and the rights and prerogatives previously acquired by the Participants under the provision of this Arrangement and/or any provision in force binding the Participants. The respective rights and responsibilities of the Participants regarding Security, Protection of Classified Information and Visits, Claims and Liabilities, Settlement of Disputes, and Termination and Withdrawal will continue irrespective of any Participant's withdrawal or termination of this Arrangement or expiration of this Arrangement.

SECTION 17 SIGNATURE

The foregoing represents the understandings of the Ministry of Defence of the French Republic, the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, the Ministry of Defence of the Italian Republic, the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain, the Government of Sweden represented by the Ministry for Defence of the Kingdom of Sweden, and the Ministry of Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on matters referred to therein.

Signed in English, French, German, Italian, Spanish and Swedish, each text being equally valid.

For the Ministry of Defence of
the French Republic:

Signature

Name:

Title:

Location:

Date:

For the Ministry of Defence of
the Italian Republic:

Signature

Name:

Title:

Location:

Date:

For the Government of Sweden
Represented by the Ministry of Defence
of the Kingdom of Sweden:

Signature

Name

Title:

Location:

Date:

For the Federal Ministry of Defence of
the Federal Republic of Germany:

Signature

Name:

Title:

Location:

Date:

For the Ministry of Defence of
the Kingdom of Spain:

Signature

Name:

Title:

Location:

Date:

For the Ministry of Defence of the
United Kingdom of Great Britain and Northern
Ireland:

Signature

Name: Sir Peter Spencer

Title: Chief of Defence Procurement

Location: Bristol, United Kingdom

Date:

ANNEX A

SECURITY OF SUPPLY NATIONAL REPRESENTATIVES AND POINTS OF CONTACT

Introduction

Essential to the ability of the Participants to provide support to each other when needed is the designation of a Security of Supply National Representative and, where different, other Points of Contact. The persons detailed below will serve as focal points in accordance with Section 3 of the Arrangement. The designations below may be amended using the procedure detailed in Paragraph 16.1 of the Arrangement.

Designations

1.1 For the Ministry of Defence of the French Republic:

The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

Monsieur le Sous-Directeur
Sous-Direction Aéronautique – Missiles – Espace
Direction de la Coopération et des Affaires Industrielles
DGA
00457 Armées

Tel: 0033 1 45 52 70 34
Fax: 0033 1 45 52 72 78

1.2 For the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany:

The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

Bundesministerium der Verteidigung
z.Hd. Herrn Unterabteilungsleiter Rü II
Fontainengraben 150
53123 Bonn

Tel: 0049-228-12-4200
Fax: 0049-228-12-3276

1.3 For the Ministry of Defence of the Italian Republic:

The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

Head of 3rd Office
3rd Department – Armament Policy
Secretariat General of Defence and National Armaments Directorate
Via XX Settembre, 123/A
00187 Roma

Tel: 0039 06 47355805
Fax: 0039 06 4828480

1.4 For the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain:

The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

Ministerio de Defensa
Dirección General de Armamento y Material
Subdirección General de Relaciones Internacionales
Organismos Europeos (ORGEUR)
Paseo de la Castellana 109
28071 Madrid

Tel: 0034 91 395 52 28 / 24 12
Fax: 0034 91 395 52 31

1.5 For the Government of Sweden represented by the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden:

The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

The Defence Material Administration
SE – 11588 Stockholm

Tel: 0046 8 7824000
Fax: 0046 8 6675799

1.6 For the Ministry of Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:

a. The Security of Supply National Representative (SSNR) is as follows:

International Relations Group 2b
Defence Procurement Agency
Maple 1a # 2133
MoD Abbey Wood
Bristol BS34 8JH

Tel: ++ 44 (0) 117 913 0274
Fax: ++ 44 (0) 117 913 0937
E-mail: IRG2b@dpa.mod.uk

b. The Point of Contact for consultations under Section 6 Restructuring of the European Defence Industry is as follows:

Mergers & Acquisition Adviser
Supplier Relations Group
Defence Procurement Agency

Yew 1c #1154
MoD Abbey Wood
Bristol BS34 8JH

Tel: ++ 44 (0) 117 913 0282
Fax: ++ 44 (0) 117 913 1911
E-mail: SRGMA@dpa.mod.uk

- c. The Point of Contact for requesting Price Investigation in the UK under Section 8 is as follows:

Pricing & Forecasting Group
P11a – Pricing Policy
Defence Procurement Agency
Larch 2b # 2208
MoD Abbey Wood
Bristol BS34 8JH

Tel: ++ 44 (0) 117 913 4123
Fax: ++ 44 (0) 117 913 3967
E-mail: PFG-P11A@dpa.mod.uk

- d. The Point of Contact for requesting Government Quality Assurance in the UK under Section 8 is as follows:

RGQA Receipt Point
Defence Quality Assurance Field Force
Defence Procurement Agency
Larch 1a # 2102
MoD Abbey Wood
Bristol BS34 8JH

Tel: ++ 44 (0) 117 913 0743
Fax: ++ 44 (0) 117 913 3968
E-mail: DQAFF11Asec1@dpa.mod.uk

- e. Requests to apply priority designations and/or assistance to contracts and orders supporting UK defence projects under Section 9 may be sent direct from Integrated Project Teams in either the Defence Procurement Agency or Defence Logistics Organisation. International co-ordination will be carried out by the SSNR. Copies of all requests for assistance in the UK under Section 9 should also be directed to:

DPA Sec1 Corp
Defence Procurement Agency
Maple 1c #2120
MoD Abbey Wood
Bristol BS34 8JH

Tel: ++ 44 (0) 117 913 0249
Fax: ++ 44 (0) 117 913 0902
E-mail: DPA-Sec1Corp@dpa.mod.uk

Articolo 343

(ex articolo 291 del TCE)

L'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti.

Articolo 344

(ex articolo 292 del TCE)

Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai trattati stessi.

Articolo 345

(ex articolo 295 del TCE)

I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.

Articolo 346

(ex articolo 296 del TCE)

1. Le disposizioni dei trattati non ostano alle norme seguenti:

- a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;
- b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

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

Articolo 347

(ex articolo 297 del TCE)

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

Presidential Documents

Title 3—

Executive Order 12919 of June 3, 1994

The President

National Defense Industrial Resources Preparedness

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, including the Defense Production Act of 1950, as amended (64 Stat. 798; 50 U.S.C. App. 2061, *et seq.*), and section 301 of title 3, United States Code, and as Commander in Chief of the Armed Forces of the United States, it is hereby ordered as follows:

PART I—PURPOSE, POLICY AND IMPLEMENTATION

Section 101. Purpose. This order delegates authorities and addresses national defense industrial resource policies and programs under the Defense Production Act of 1950, as amended (“the Act”), except for the amendments to Title III of the Act in the Energy Security Act of 1980 and telecommunication authorities under Executive Order No. 12472.

Sec. 102. Policy. The United States must have an industrial and technology base capable of meeting national defense requirements, and capable of contributing to the technological superiority of its defense equipment in peacetime and in times of national emergency. The domestic industrial and technological base is the foundation for national defense preparedness. The authorities provided in the Act shall be used to strengthen this base and to ensure it is capable of responding to all threats to the national security of the United States.

Sec. 103. General Functions. Federal departments and agencies responsible for defense acquisition (or for industrial resources needed to support defense acquisition) shall:

- (a) Identify requirements for the full spectrum of national security emergencies, including military, industrial, and essential civilian demand;
- (b) Assess continually the capability of the domestic industrial and technological base to satisfy requirements in peacetime and times of national emergency, specifically evaluating the availability of adequate industrial resource and production sources, including subcontractors and suppliers, materials, skilled labor, and professional and technical personnel;
- (c) Be prepared, in the event of a potential threat to the security of the United States, to take actions necessary to ensure the availability of adequate industrial resources and production capability, including services and critical technology for national defense requirements;
- (d) Improve the efficiency and responsiveness, to defense requirements, of the domestic industrial base; and

(e) Foster cooperation between the defense and commercial sectors for research and development and for acquisition of materials, components, and equipment to enhance industrial base efficiency and responsiveness.

Sec. 104. Implementation. (a) The National Security Council is the principal forum for consideration and resolution of national security resource preparedness policy.

(b) The Director, Federal Emergency Management Agency (“Director, FEMA”) shall:

- (1) Serve as an advisor to the National Security Council on issues of national security resource preparedness and on the use of the authorities and functions delegated by this order;

(2) Provide for the central coordination of the plans and programs incident to authorities and functions delegated under this order, and provide guidance and procedures approved by the Assistant to the President for National Security Affairs to the Federal departments and agencies under this order;

(3) Establish procedures, in consultation with Federal departments and agencies assigned functions under this order, to resolve in a timely and effective manner conflicts and issues that may arise in implementing the authorities and functions delegated under this order; and

(4) Report to the President periodically concerning all program activities conducted pursuant to this order.

(c) The head of every Federal department and agency assigned functions under this order shall ensure that the performance of these functions is consistent with National Security Council policy and guidelines.

PART II—PRIORITIES AND ALLOCATIONS

Sec. 201. *Delegations of Priorities and Allocations.* (a) The authority of the President conferred by section 101 of the Act to require acceptance and priority performance of contracts or orders (other than contracts of employment) to promote the national defense over performance of any other contracts or orders, and to allocate materials, services, and facilities as deemed necessary or appropriate to promote the national defense, is delegated to the following agency heads:

(1) The Secretary of Agriculture with respect to food resources, food resource facilities, and the domestic distribution of farm equipment and commercial fertilizer;

(2) The Secretary of Energy with respect to all forms of energy;

(3) The Secretary of Health and Human Services with respect to health resources;

(4) The Secretary of Transportation with respect to all forms of civil transportation;

(5) The Secretary of Defense with respect to water resources; and

(6) The Secretary of Commerce for all other materials, services, and facilities, including construction materials.

(b) The Secretary of Commerce, in consultation with the heads of those departments and agencies specified in subsection 201(a) of this order, shall administer the Defense Priorities and Allocations System ("DPAS") regulations that will be used to implement the authority of the President conferred by section 101 of the Act as delegated to the Secretary of Commerce in subsection 201(a)(6) of this order. The Secretary of Commerce will redelegate to the Secretary of Defense, and the heads of other departments and agencies as appropriate, authority for the priority rating of contracts and orders for all materials, services, and facilities needed in support of programs approved under section 202 of this order. The Secretary of Commerce shall act as appropriate upon Special Priorities Assistance requests in a time frame consistent with the urgency of the need at hand.

(c) The Director, FEMA, shall attempt to resolve issues or disagreements on priorities or allocations between Federal departments or agencies in a time frame consistent with the urgency of the issue at hand and, if not resolved, such issues will be referred to the Assistant to the President for National Security Affairs for final determination.

(d) The head of each Federal department or agency assigned functions under subsection 201(a) of this order, when necessary, shall make the finding required under subsection 101(b) of the Act. This finding shall be submitted

for the President's approval through the Assistant to the President for National Security Affairs. Upon such approval the head of the Federal department or agency that made the finding may use the authority of subsection 101(a) of the Act to control the general distribution of any material (including applicable services) in the civilian market.

(e) The Assistant to the President for National Security Affairs is hereby delegated the authority under subsection 101(c)(3) of the Act, and will be assisted by the Director, FEMA, in ensuring the coordinated administration of the Act.

Sec. 202. Determinations. The authority delegated by section 201 of this order may be used only to support programs that have been determined in writing as necessary or appropriate to promote the national defense:

(a) By the Secretary of Defense with respect to military production and construction, military assistance to foreign nations, stockpiling, outer space, and directly related activities;

(b) By the Secretary of Energy with respect to energy production and construction, distribution and use, and directly related activities; and

(c) By the Director, FEMA, with respect to essential civilian needs supporting national defense, including civil defense and continuity of government and directly related activities.

Sec. 203. Maximizing Domestic Energy Supplies. The authority of the President to perform the functions provided by subsection 101(c) of the Act is delegated to the Secretary of Commerce, who shall redelegate to the Secretary of Energy the authority to make the findings described in subsection 101(c)(2)(A) that the materials (including equipment), services, and facilities are critical and essential. The Secretary of Commerce shall make the finding described in subsection 101(c)(2)(A) of the Act that the materials (including equipment), services, or facilities are scarce, and the finding described in subsection 101(c)(2)(B) that it is necessary to use the authority provided by subsection 101(c)(1).

Sec. 204. Chemical and Biological Warfare. The authority of the President conferred by subsection 104(b) of the Act is delegated to the Secretary of Defense. This authority may not be further delegated by the Secretary.

PART III—EXPANSION OF PRODUCTIVE CAPACITY AND SUPPLY

Sec. 301. (a) *Financing Institution Guarantees.* To expedite or expand production and deliveries or services under government contracts for the procurement of industrial resources or critical technology items essential to the national defense, the head of each Federal department or agency engaged in procurement for the national defense (referred to as "agency head" in this part) and the President and Chairman of the Export-Import Bank of the United States (in cases involving capacity expansion, technological development, or production in foreign countries) are authorized to guarantee in whole or in part any public or private financing institution, subject to provisions of section 301 of the Act. Guarantees shall be made in consultation with the Department of the Treasury as to the terms and conditions thereof. The Director of the Office of Management and Budget ("OMB") shall be informed when such guarantees are to be made.

(b) *Direct Loan Guarantees.* To expedite or expand production and deliveries or services under government contracts for the procurement of industrial resources or critical technology items essential to the national defense, each agency head is authorized to make direct loan guarantees from funds appropriated to their agency for Title III.

(c) *Fiscal Agent.* Each Federal Reserve Bank is designated and authorized to act, on behalf of any guaranteeing agency, as fiscal agent in the making of guarantee contracts and in otherwise carrying out the purposes of section 301 of the Act.

(d) *Regulations.* The Board of Governors of the Federal Reserve System is authorized, after consultation with heads of guaranteeing departments

and agencies, the Secretary of the Treasury, and the Director, OMB, to prescribe regulations governing procedures, forms, rates of interest, and fees for such guarantee contracts.

Sec. 302. *Loans.* (a) To expedite production and deliveries or services to aid in carrying out government contracts for the procurement of industrial resources or a critical technology item for the national defense, an agency head is authorized, subject to the provisions of section 302 of the Act, to submit to the Secretary of the Treasury or the President and Chairman of the Export-Import Bank of the United States (in cases involving capacity expansion, technological development, or production in foreign countries) applications for loans.

(b) To expedite or expand production and deliveries or services under government contracts for the procurement of industrial resources or critical technology items essential to the national defense, each agency head may make direct loans from funds appropriated to their agency for Title III.

(c) After receiving a loan application and determining that financial assistance is not otherwise available on reasonable terms, the Secretary of the Treasury or the President and Chairman of the Export-Import Bank of the United States (in cases involving capacity expansion, technological development, or production in foreign countries) may make loans, subject to provisions of section 302 of the Act.

Sec. 303. *Purchase Commitments.* (a) In order to carry out the objectives of the Act, and subject to the provisions of section 303 thereof, an agency head is authorized to make provision for purchases of, or commitments to purchase, an industrial resource or a critical technology item for government use or resale.

(b) Materials acquired under section 303 of the Act that exceed the needs of the programs under the Act may be transferred to the National Defense Stockpile, if such transfer is determined by the Secretary of Defense as the National Defense Stockpile Manager to be in the public interest.

Sec. 304. *Subsidy Payments.* In order to ensure the supply of raw or non-processed materials from high-cost sources, an agency head is authorized to make subsidy payments, after consultation with the Secretary of the Treasury and the Director, OMB, and subject to the provisions of section 303(c) of the Act.

Sec. 305. *Determinations and Findings.* When carrying out the authorities in sections 301 through 303 of this order, an agency head is authorized to make the required determinations, judgments, statements, certifications, and findings, in consultation with the Secretary of Defense, Secretary of Energy or Director, FEMA, as appropriate. The agency head shall provide a copy of the determination, judgment, statement, certification, or finding to the Director, OMB, to the Director, FEMA, and, when appropriate, to the Secretary of the Treasury.

Sec. 306. *Strategic and Critical Materials.* (a) The Secretary of the Interior, in consultation with the Secretary of Defense as the National Defense Stockpile Manager and subject to the provisions of section 303 of the Act, is authorized to encourage the exploration, development, and mining of critical and strategic materials and other materials.

(b) An agency head is authorized, pursuant to section 303(g) of the Act, to make provision for the development of substitutes for strategic and critical materials, critical components, critical technology items, and other industrial resources to aid the national defense.

(c) An agency head is authorized, pursuant to section 303(a)(1)(B) of the Act, to make provisions to encourage the exploration, development, and mining of critical and strategic materials and other materials.

Sec. 307. *Government-owned Equipment.* An agency head is authorized, pursuant to section 303(e) of the Act, to install additional equipment, facilities, processes, or improvements to facilities owned by the government and to install government-owned equipment in industrial facilities owned by private persons.

Sec. 308. *Identification of Shortfalls.* Except during periods of national emergency or after a Presidential determination in accordance with sections 301(e)(1)(D)(ii), 302(c)(4)(B), or 303(a)(7)(B) of the Act, no guarantee, loan or other action pursuant to sections 301, 302, and 303 of the Act to correct an industrial shortfall shall be taken unless the shortfall has been identified in the Budget of the United States or amendments thereto.

Sec. 309. *Defense Production Act Fund Manager.* The Secretary of Defense is designated the Defense Production Act Fund Manager, in accordance with section 304(f) of the Act, and shall carry out the duties specified in that section, in consultation with the agency heads having approved Title III projects and appropriated Title III funds.

Sec. 310. *Critical Items List.* (a) Pursuant to section 107(b)(1)(A) of the Act, the Secretary of Defense shall identify critical components and critical technology items for each item on the Critical Items List of the Commanders-in-Chief of the Unified and Specified Commands and other items within the inventory of weapon systems and defense equipment.

(b) Each agency head shall take appropriate action to ensure that critical components or critical technology items are available from reliable sources when needed to meet defense requirements during peacetime, graduated mobilization, and national emergency. "Appropriate action" may include restricting contract solicitations to reliable sources, restricting contract solicitations to domestic sources (pursuant to statutory authority), stockpiling critical components, and developing substitutes for critical components or critical technology items.

Sec. 311. *Strengthening Domestic Capability.* An agency head, in accordance with section 107(a) of the Act, may utilize the authority of Title III of the Act or any other provision of law, in consultation with the Secretary of Defense, to provide appropriate incentives to develop, maintain, modernize, and expand the productive capacities of domestic sources for critical components, critical technology items, and industrial resources essential for the execution of the national security strategy of the United States.

Sec. 312. *Modernization of Equipment.* An agency head, in accordance with section 108(b) of the Act, may utilize the authority of Title III of the Act to guarantee the purchase or lease of advance manufacturing equipment and any related services with respect to any such equipment for purposes of the Act.

PART IV—IMPACT OF OFFSETS

Sec. 401. *Offsets.* (a) The responsibilities and authority conferred upon the President by section 309 of the Act with respect to offsets are delegated to the Secretary of Commerce, who shall function as the President's Executive Agent for carrying out this authority.

(b) The Secretary of Commerce shall prepare the annual report required by section 309(a) of the Act in consultation with the Secretaries of Defense, Treasury, Labor, State, the United States Trade Representative, the Arms Control and Disarmament Agency, the Director of Central Intelligence, and the heads of other departments and agencies as required. The heads of Federal departments and agencies shall provide the Secretary of Commerce with such information as may be necessary for the effective performance of this function.

(c) The offset report shall be subject to the normal interagency clearance process conducted by the Director, OMB, prior to the report's submission by the President to Congress.

PART V—VOLUNTARY AGREEMENTS AND ADVISORY COMMITTEES

Sec. 501. *Appointments.* The authority of the President under sections 708(c) and (d) of the Act is delegated to the heads of each Federal department or agency, except that, insofar as that authority relates to section 101 of the Act, it is delegated only to the heads of each Federal department or agency assigned functions under section 201(a) of this order. The authority delegated under this section shall be exercised pursuant to the provisions

of section 708 of the Act, and copies and the status of the use of such delegations shall be furnished to the Director, FEMA.

Sec. 502. *Advisory Committees.* The authority of the President under section 708(d) of the Act and delegated in section 501 of this order (relating to establishment of advisory committees) shall be exercised only after consultation with, and in accordance with, guidelines and procedures established by the Administrator of General Services.

PART VI—EMPLOYMENT OF PERSONNEL

Sec. 601. *National Defense Executive Reserve.* (a) In accordance with section 710(e) of the Act, there is established in the Executive Branch a National Defense Executive Reserve (“NDER”) composed of persons of recognized expertise from various segments of the private sector and from government (except full-time federal employees) for training for employment in executive positions in the Federal Government in the event of an emergency that requires such employment.

(b) The head of any department or agency may establish a unit of the NDER in the department or agency and train members of that unit.

(c) The head of each department or agency with an NDER unit is authorized to exercise the President’s authority to employ civilian personnel in accordance with section 703(a) of the Act when activating all or a part of its NDER unit. The exercise of this authority shall be subject to the provisions of subsections 601(d) and (e) of this order and shall not be redelegated.

(d) The head of a department or agency may activate an NDER unit, in whole or in part, upon the written determination that an emergency affecting the national security or defense preparedness of the United States exists and that the activation of the unit is necessary to carry out the emergency program functions of the department or agency.

(e) At least 72 hours prior to activating the NDER unit, the head of the department or agency shall notify, in writing, the Assistant to the President for National Security Affairs of the impending activation and provide a copy of the determination required under subsection 601(d) of this order.

(f) The Director, FEMA, shall coordinate the NDER program activities of departments and agencies in establishing units of the Reserve; provide for appropriate guidance for recruitment, training, and activation; and issue necessary rules and guidance in connection with the program.

(g) This order suspends any delegated authority, regulation, or other requirement or condition with respect to the activation of any NDER unit, in whole or in part, or appointment of any NDER member that is inconsistent with the authorities delegated herein, provided that the aforesaid suspension applies only as long as sections 703(a) and 710(e) of the Act are in effect.

Sec. 602. *Consultants.* The head of each department or agency assigned functions under this order is delegated authority under sections 710(b) and (c) of the Act to employ persons of outstanding experience and ability without compensation and to employ experts, consultants, or organizations. The authority delegated by this section shall not be redelegated.

PART VII—LABOR SUPPLY

Sec. 701. *Secretary of Labor.* The Secretary of Labor, identified in this section as the Secretary, shall:

(a) Collect, analyze, and maintain data needed to make a continuing appraisal of the nation’s labor requirements and the supply of workers for purposes of national defense. All agencies of the government shall cooperate with the Secretary in furnishing information necessary for this purpose, to the extent permitted by law;

(b) In response to requests from the head of a Federal department or agency engaged in the procurement for national defense, consult with and advise that department or agency with respect to (1) the effect of contemplated actions on labor supply and utilization, (2) the relation of labor supply

to materials and facilities requirements, and (3) such other matters as will assist in making the exercise of priority and allocations functions consistent with effective utilization and distribution of labor;

(c) Formulate plans, programs, and policies for meeting defense and essential civilian labor requirements;

(d) Project skill shortages to facilitate meeting defense and essential civilian needs and establish training programs;

(e) Determine the occupations and skills critical to meeting the labor requirements of defense and essential civilian activities and, with the assistance of the Secretary of Defense, the Director of Selective Service, and such other persons as the Director, FEMA, may designate, develop policies regulating the induction and deferment of personnel for the armed services, except for civilian personnel in the reserves; and

(f) Administer an effective labor-management relations policy to support the activities and programs under this order with the cooperation of other Federal agencies, including the National Labor Relations Board and the Federal Mediation and Conciliation Service.

PART VIII—DEFENSE INDUSTRIAL BASE INFORMATION AND REPORTS

Sec. 801. *Foreign Acquisition of Companies.* The Secretary of the Treasury, in cooperation with the Department of State, the Department of Defense, the Department of Commerce, the Department of Energy, the Department of Agriculture, the Attorney General, and the Director of Central Intelligence, shall complete and furnish a report to the President and then to Congress in accordance with the requirements of section 721(k) of the Act concerning foreign efforts to acquire United States companies involved in research, development, or production of critical technologies and industrial espionage activities directed by foreign governments against private U.S. companies.

Sec. 802. *Defense Industrial Base Information System.* (a) The Secretary of Defense and the heads of other appropriate Federal departments and agencies, as determined by the Secretary of Defense, shall establish an information system on the domestic defense industrial base in accordance with the requirements of section 722 of the Act.

(b) In establishing the information system required by subsection (a) of this order, the Secretary of Defense, the Secretary of Commerce, and the heads of other appropriate Federal departments and agencies, as determined by the Secretary of Defense in consultation with the Secretary of Commerce, shall consult with each other for the purposes of performing the duties listed in section 722(d)(1) of the Act.

(c) The Secretary of Defense shall convene a task force consisting of the Secretary of Commerce and the Secretary of each military department and the heads of other appropriate Federal departments and agencies, as determined by the Secretary of Defense in consultation with the Secretary of Commerce, to carry out the duties under section 722(d)(2) of the Act.

(d) The Secretary of Defense shall report to Congress on a strategic plan for developing a cost-effective, comprehensive information system capable of identifying on a timely, ongoing basis vulnerability in critical components and critical technology items. The plans shall include an assessment of the performance and cost-effectiveness of procedures specified in section 722(b) of the Act.

(e) The Secretary of Commerce, acting through the Bureau of the Census, shall consult with the Secretary of Defense and the Director, FEMA, to improve the usefulness of information derived from the Census of Manufacturers in carrying out section 722 of the Act.

(f) The Secretary of Defense shall perform an analysis of the production base for not more than two major weapons systems of each military department in establishing the information system under section 722 of the Act. Each analysis shall identify the critical components of each system.

(g) The Secretary of Defense, in consultation with the Secretary of Commerce, and the heads of other Federal departments and agencies as appropriate, shall issue a biennial report on critical components and technology in accordance with section 722(e) of the Act.

PART IX—GENERAL PROVISIONS

Sec. 901. Definitions. In addition to the definitions in section 702 of the Act, the following definitions apply throughout this order:

(a) “Civil transportation” includes movement of persons and property by all modes of transportation in interstate, intrastate, or foreign commerce within the United States, its territories and possessions, and the District of Columbia, and, without limitation, related public storage and warehousing, ports, services, equipment and facilities, such as transportation carrier shop and repair facilities. However, “civil transportation” shall not include transportation owned or controlled by the Department of Defense, use of petroleum and gas pipelines, and coal slurry pipelines used only to supply energy production facilities directly. As applied herein, “civil transportation” shall include direction, control, and coordination of civil transportation capacity regardless of ownership.

(b) “Energy” means all forms of energy including petroleum, gas (both natural and manufactured), electricity, solid fuels (including all forms of coal, coke, coal chemicals, coal liquification, and coal gasification), and atomic energy, and the production, conservation, use, control, and distribution (including pipelines) of all of these forms of energy.

(c) “Farm equipment” means equipment, machinery, and repair parts manufactured for use on farms in connection with the production or preparation for market use of food resources.

(d) “Fertilizer” means any product or combination of products that contain one or more of the elements—nitrogen, phosphorus, and potassium—for use as a plant nutrient.

(e) “Food resources” means all commodities and products, simple, mixed, or compound, or complements to such commodities or products, that are capable of being ingested by either human beings or animals, irrespective of other uses to which such commodities or products may be put, at all stages of processing from the raw commodity to the products thereof in vendible form for human or animal consumption. “Food resources” also means all starches, sugars, vegetable and animal or marine fats and oils, cotton, tobacco, wool, mohair, hemp, flax fiber, and naval stores, but does not mean any such material after it loses its identity as an agricultural commodity or agricultural product.

(f) “Food resource facilities” means plants, machinery, vehicles (including on-farm), and other facilities required for the production, processing, distribution, and storage (including cold storage) of food resources, livestock and poultry feed and seed, and for the domestic distribution of farm equipment and fertilizer (excluding transportation thereof).

(g) “Functions” include powers, duties, authority, responsibilities, and discretion.

(h) “Head of each Federal department or agency engaged in procurement for the national defense” means the heads of the Departments of Defense, Energy, and Commerce, as well as those departments and agencies listed in Executive Order No. 10789.

(i) “Heads of other appropriate Federal departments and agencies” as used in part VIII of this order means the heads of such other Federal agencies and departments that acquire information or need information with respect to making any determination to exercise any authority under the Act.

(j) “Health resources” means materials, facilities, health supplies, and equipment (including pharmaceutical, blood collecting and dispensing supplies, biological, surgical textiles, and emergency surgical instruments and

supplies) required to prevent the impairment of, improve, or restore the physical and mental health conditions of the population.

(k) "Metals and minerals" means all raw materials of mineral origin (excluding energy) including their refining, smelting, or processing, but excluding their fabrication.

(l) "Strategic and Critical Materials" means materials (including energy) that (1) would be needed to supply the military, industrial, and essential civilian needs of the United States during a national security emergency, and (2) are not found or produced in the United States in sufficient quantities to meet such need and are vulnerable to the termination or reduction of the availability of the material.

(m) "Water resources" means all usable water, from all sources, within the jurisdiction of the United States, which can be managed, controlled, and allocated to meet emergency requirements.

Sec. 902. General. (a) Except as otherwise provided in subsection 902(c) of this order, the authorities vested in the President by title VII of the Act may be exercised and performed by the head of each department and agency in carrying out the delegated authorities under the Act and this order.

(b) The authorities which may be exercised and performed pursuant to subsection 902(a) of this order shall include (1) the power to redelegate authorities, and to authorize the successive redelegation of authorities, to departments and agencies, officers, and employees of the government, and (2) the power of subpoena with respect to authorities delegated in parts II, III, and IV of this order, provided that the subpoena power shall be utilized only after the scope and purpose of the investigation, inspection, or inquiry to which the subpoena relates have been defined either by the appropriate officer identified in subsection 902(a) of this order or by such other person or persons as the officer shall designate.

(c) Excluded from the authorities delegated by subsection 902(a) of this order are authorities delegated by parts V, VI, and VIII of this order and the authority with respect to fixing compensation under section 703(a) of the Act.

Sec. 903. Authority. All previously issued orders, regulations, rulings, certificates, directives, and other actions relating to any function affected by this order shall remain in effect except as they are inconsistent with this order or are subsequently amended or revoked under proper authority. Nothing in this order shall affect the validity or force of anything done under previous delegations or other assignment of authority under the Act.

Sec. 904. Effect on other Orders. (a) The following are superseded or revoked:

(1) Section 3, Executive Order No. 8248 of September 8, 1939, (4 FR 3864).

(2) Executive Order No. 10222 of March 8, 1951 (16 FR 2247).

(3) Executive Order No. 10480 of August 14, 1953 (18 FR 4939).

(4) Executive Order No. 10647 of November 28, 1955 (20 FR 8769).

(5) Executive Order No. 11179 of September 22, 1964 (29 FR 13239).

(6) Executive Order No. 11355 of May 26, 1967 (32 FR 7803).

(7) Sections 7 and 8, Executive Order No. 11912 of April 13, (41 FR 15825, 15826-27).

(8) Section 3, Executive Order No. 12148 of July 20, 1979, (44 FR 43239, 43241).

(9) Executive Order No. 12521 of June 24, 1985 (50 FR 26335).

(10) Executive Order No. 12649 of August 11, 1988 (53 FR 30639).

(11) Executive Order No. 12773 of September 26, 1991 (56 FR 49387), except that part of the order that amends section 604 of Executive Order 10480.

(b) Executive Order No. 10789 of November 14, 1958, is amended by deleting “and in view of the existing national emergency declared by Proclamation No. 2914 of December 16, 1950,” as it appears in the first sentence.

(c) Executive Order No. 11790, as amended, relating to the Federal Energy Administration Act of 1974, is amended by deleting “Executive Order No. 10480” where it appears in section 4 and substituting this order’s number.

(d) Subject to subsection 904(c) of this order, to the extent that any provision of any prior Executive order is inconsistent with the provisions of this order, this order shall control and such prior provision is amended accordingly.

Sec. 905. *Judicial Review.* This order is not intended to create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law by a party against the United States, its agencies, its officers, or any person.



THE WHITE HOUSE,
June 3, 1994.



A STRATEGY FOR THE EUROPEAN DEFENCE TECHNOLOGICAL AND INDUSTRIAL BASE

Brussels, 14 May 2007

1. In this statement the Steering Board of the European Defence Agency, meeting today in Defence Ministers formation, sets out its view of the future defence technological and industrial base (DTIB) we must seek to achieve in Europe. We then consider the policy implications – what we must do to get from here to there.

A TRULY EUROPEAN DTIB

2. The maintenance of a strong DTIB in Europe is a fundamental underpinning of the European Security and Defence Policy. It is our DTIB which supplies the bulk of the equipment and systems our Armed Forces require; which ensures that they have the best which world-leading technology can provide for them; and which guarantees that we can operate with appropriate independence. And the DTIB is also a valuable economic asset, as a major source of jobs, exports and technological advance - which in turn helps to maintain public support for defence.
3. Today, Europe possesses a widely-capable, and in many sectors world-leading, DTIB. But we recognise that this is largely the result of past investment. For the past decade and more, Europe's investment in its DTIB (EDTIB)¹ has substantially declined, along with overall levels of defence expenditure. At the same time, the costs and complexity of defence systems have continued to grow – and competition in overseas markets has become even more intense, from the US but also from the rising Asian economies. We recognise that a point has now be reached when we need fundamental change in how we manage the “business aspects” of defence in Europe – and that time is not on our side.
4. The essence of this change is to recognise that a fully adequate DTIB is no longer sustainable on a strictly national basis – and that we must therefore press on with developing a truly European DTIB, as something more than a sum of its national parts. We cannot continue routinely to determine our equipment requirements on separate national bases, develop them through separate national R&D efforts, and realise them through separate national procurements. This approach is no longer economically sustainable – and in a world of multinational operations it is operationally unacceptable, too. We need therefore to achieve consolidation on both sides of the market in Europe: aligning and combining our various needs in shared equipment requirements; and meeting them from an increasingly integrated EDTIB.

¹ In this context, construed as the defence industrial and technological base of the 26 EU Member States participating in the EDA.

5. As our National Armaments Directors have already identified², this EDTIB needs to be:
 - Capability-driven (that is, focussed on meeting the real operational requirements of the Armed Forces of the future, whilst sustaining the necessary levels of European and national operational sovereignty);
 - Competent (denoting in particular the rapid exploitation of the best technologies); and
 - Competitive (both within and outside Europe).
6. Such an EDTIB will also need to be more integrated, less duplicative, and more interdependent – increased specialisation, at all levels of the supply chain, must take over from all (or at least too many) trying to do everything. Centres of excellence should generally emerge from a market-driven process, moderated by policy considerations including the requirement to achieve an appropriate regional distribution. This EDTIB must also be more closely integrated with the wider, non-defence European technological and industrial base, with less European dependence on non-European sources for key defence technologies.
7. We do not envision this EDTIB of the future as a “fortress Europe”, excluding imports from, or cooperation with, overseas defence industries. But we recognise that the problem of accessing the US defence market, and of establishing balanced technology exchange across the Atlantic, make it natural and necessary for Europeans to cooperate more closely to ensure the future of their own DTIB.

GETTING FROM HERE TO THERE

8. Like any industry, a strong defence industry needs competition and investment. Unlike other industries the defence business depends critically on governments in their role as regulators, customers and investors.

Key actions for governments

9. There is therefore a key role for governments in bringing about the EDTIB to which we aspire:
 - Clarifying priorities. Industry needs a customer that knows his own mind: and Ministries of Defence need to identify to the industry what they want, as far ahead as possible. This includes:
 - Prioritising capability needs. A start was made on this in the development of the Long Term Vision we published last autumn³. We

² EDA - [Characteristics of a strong future EDTIB](#) (NADs Steering Board, September 2006).

³ EDA - [An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs](#) (Defence Ministers Steering Board, Levi, Finland, October 2006)

attach particular importance to following this up with the proposed Capability Development Plan, which must be worked up as a matter of priority.

- Identifying key technologies. We need to identify, from a European perspective, the key defence technologies that we must seek to preserve or develop. Military capability need is the prime criterion, but we must also have regard to the needs of autonomy and operational sovereignty, and the need to sustain pre-eminence where this is economically valuable.
 - Identifying key industrial capacities. We must also undertake the wider task of determining which key industrial capacities we must preserve or develop in Europe (and conversely when we can reasonably plan to source of our future needs from the wider world market).
- Consolidating demand. Aligning and combining the future materiel needs of our armed forces has been long advocated, and seldom achieved. Again, we look to the Capability Development Plan to provide a new springboard for this effort – whilst recognising that this will require real effort and a real readiness to adjust our individual defence programmes. Effective national processes are required to ensure that the collaborative option is always considered in our procurement decisions. This should apply not just to new equipment developments but equally - or perhaps more - to off-the-shelf purchases, shared programmes to upgrade existing equipments, and all other aspects of in-service support. Our long-term aim is of an EDA fully competent to advise on potential collaborative matches.
 - Increasing investments. Inadequate investment drives the need for change. Today's pre-eminent industrial competitor, the US industry, benefits not only from defence spending more than double the sum of our budgets, but from a higher proportion of this larger sum spent on research and technology, development and procurement (over 30% of the US defence budget, as opposed to the average of less than 20% in Europe). As we have previously noted, the imbalance is especially acute in spending on research, technology and development – the ratio is currently some 6 to 1. As we agreed a year ago⁴, an immediate priority is for us to “spend more, spend better and spend more together on Defence R&T”.
 - Ensuring Security of Supply. The concept of a truly European DTIB will not be realised in practice unless Member States can be confident that increased mutual dependence for supply of defence goods and services is matched by increased mutual assurance of that supply. The Framework Agreement on Security of Supply in Circumstances of Operational Urgency⁵ was a good first step. But that Framework Agreement must be operationalised and we need to find ways to better assure long-term survival of sources of key technologies in other countries – and a long-term

⁴ Defence Ministers Steering Board, Brussels, May 2006.

⁵ EDA – [Framework Arrangement for Security of Supply between subscribing Member States \(sMS\) in circumstances of Operational Urgency](#) (NADs Steering Board, September 2006)

willingness of partner governments to facilitate supply. Our ultimate aim is the achievement of equal confidence in security of supply from any part of Europe.

- Increasing competition and cooperation. Above all, a strong EDTIB requires governments to work together both to increase competition in European defence procurement and, when that is not possible or appropriate, to improve cooperation.

Competition: developing the EDEM

10. Though comprehensive data are unavailable, we believe that in recent years less than half of defence procurement has been carried out in accordance with the public procurement regulations of the EU internal market; Member States in general have relied on the “national security” exception in Article 296 of the Treaty establishing the European Community to make the bulk of their defence purchases on a national basis. This has had the effect of stunting the development of a proper European Defence Equipment Market – thus denying both the customer and the industry the benefits of competition, and hindering the necessary cross-border integration of the European DTIB. It was this recognition that lay behind our landmark agreement in November 2005⁶ to a Code of Conduct on Defence Procurement which commits the 22 of us who have subscribed to the Code to open our national defence markets, on a voluntary and reciprocal basis, to suppliers based in each others’ countries.
11. The Code arrangement is operationalised through the Electronic Bulletin Board on the EDA’s website; the number, scale and distribution of the contracting opportunities now advertised there suggest that all national administrations are taking their responsibilities under the Code seriously. After 10 months of operation, the first cross-border contract awards are beginning to appear. We judge this initiative, therefore, to have made a good start; but we recognise that we need to maintain, and in some cases to improve, our effort, if we are to achieve the transparency and build the mutual confidence that is required for the long-term success of this initiative. We also recognise that we must specifically address a number of outstanding obstacles to the operation of a fair market. We note and applaud the complementary efforts the Commission is making to tackle the same problem of market fragmentation.
12. When we launched the Electronic Bulletin Board we also agreed, with industry a separate Code of Best Practice in the Supply Chain. We know that our vision of a healthy, competitive and integrated future EDTIB will not be realised if our market-opening efforts are perceived to be simply a bonanza for the large prime contractors. With industry’s active cooperation, we need to drive the benefits of competition down the supply chain – so that excellent second- and third-tier companies, often SMEs (with their typical flexibility and capacity to innovate), are able to prosper in a European scale of market. This makes economic as well as political sense: the future success of the DTIB in Europe will depend upon

⁶ EDA - [Intergovernmental Regime to encourage competition in the European Defence Equipment Market](#) (Defence Ministers Steering Board, Brussels, November 2005)

effective utilisation of human capital and innovation wherever these are to be found in Europe – in SMEs, and in suppliers not always associated with defence (universities, software houses, providers of dual-use technology), and in the new Member States. We note the slowness of Western European prime contractors to see the new Member States as places to invest, rather than just sell.

13. Against this background, we welcome the EDA's Defence R&T Joint Investment Programme initiative, as a complement to other more traditional R&T collaborations. Nineteen of us are contributing to this initiative, which aims to attract new resources, both financial and intellectual, into our currently-inadequate European defence R&T efforts. We also welcome the recent launch of the second phase of the EDA's Electronic Bulletin Board, which complements the earlier government-to-industry contracting opportunities with an industry-to-industry section. It is in this second field that SMEs may expect to find the most promising new opportunities. The strong support that industry has given to this expansion of the Electronic Bulletin Board suggests confidence that real movement is now underway towards the achievement of an effectively functioning European Defence Equipment Market.
14. The next stages of the journey will, however, require concerted efforts to tackle some major issues. Security of Supply has already been mentioned. Others include:
 - Cross-border transfers. Current restrictions on intra-EU transfer of goods, services and skills are a major impediment to the achievement of our objectives. They are often absurd in their effects (a spare part urgently needed for a grounded aircraft in another Member State has to be processed as a "defence export"). This will be a complicated issue to resolve, not least in relation to internal transfers of goods and technology imported from outside the EU, especially from the USA. Over time, reduced dependence on non-EU sources for key technologies will help. Meanwhile, we welcome the efforts of the Commission and different participating Member States to find practicable ways forward, and look to the EDA to lend its support, as and when appropriate.
 - Offsets. Many EU Member States require their defence imports to be "offset" by compensatory purchases or investments. The present structure of the European DTIB, and the still-infant status of our open market efforts, make this practice understandable; and such arrangements can provide opportunities for individual Member States to build their own skills and develop important relationships for their companies. Nonetheless, when offsets appear as a criterion in defence competitions, then these clearly are not being decided on the basis of the value of competing offers alone. This issue requires further study and analysis, and will need careful consideration over time. Nonetheless, we share the ultimate aim to create the market conditions, and the European DTIB structure, in which the practice may no longer be needed – and, meanwhile, to consider how adverse impact on competition and the DTIB might be mitigated.

- Equity amongst competitors. Fair competition requires not only a level playing field, but also the assurance that individual competitors are not improperly advantaged. This suggests that features such as government ownership of, or publicly-provided aids to, defence industries will call for particular transparency if mutual confidence is to be maintained that there is no unfair competitive advantage (such as hidden subsidy) involved.
15. Whilst recognising that this is an issue that runs beyond our competence as Defence Ministers, we also note that differences in extra-EU export policies can indirectly impact upon the fairness of competition within the European Defence Equipment Market – especially bearing in mind that the value of the extra-European market to our industry is almost as large as the European home market.

Cooperation: achieving more, and more effective, collaboration

16. Competition is not a cure-all. It is a tool for providing better value to the customer, sharpening our industries, and encouraging the evolution of the EDTIB we want to see. Often, however, cooperation may offer a better approach to the same ends.
17. The history of European equipment collaborations is mixed. Some have been highly successful. But too often they have been used with too little regard to producing cost-effective equipment, and too much emphasis on national defence industrial ends. Such a course is ultimately self-defeating; our defence industries will survive only if they can provide top quality goods at competitive prices. In this context, the main contribution governments can make is to exercise self-restraint – to allow industry to find the most efficient solution to consolidated requirements, and to move as rapidly as possible away from the approach of “fair shares” (*juste retour*).
18. Governments are also responsible for initiating cooperative efforts with robust and realistic shared requirements. We need to make more systematic efforts to identify such opportunities in existing national plans – we look to the work of the Capability Development Plan as a key enabler in that regard. And we need to shift the emphasis away from an exclusive focus on cooperative development of new equipment, to consider also the potential advantages of collaborating on in-service support or upgrading of existing assets.
19. When new capabilities are required, it must be consistently borne in mind that the best collaborations start “upstream” – the shared requirements must be achieved at the point where thought is being given to what the new capability will be for, and how it will be used. Attempts to harmonise the technical requirements of independently-conceived platforms are rarely successful. This emphasis on the early conceptual stage underlines the importance of a step-change in defence R&T collaboration in Europe as key to “upstream” convergence of requirements thinking, and the point where the possible applications of new technologies are explored. R&T collaborations whether in the form of pursuing new technologies in their own right, or exploring through technology demonstration their possible application, are also more practically achievable than major equipment collaborations – the sums of money involved

are typically much less than for new platform development, and therefore may more easily and quickly be made available from heavily-committed defence budgets.

Conclusions

20. We recognise that this Strategy, sketching our shared aims and identifying some of the main principles to be followed and main issues to be addressed, is only a start. The course we have set out involves a long journey and we recall words used in another context over 50 years ago: “Europe can be built only through practical achievements which will first of all create real solidarity”⁷. But we commit ourselves to continuous and active review of our collective progress towards the realisation of the successful European DTIB which we have sketched above – and we commit ourselves in particular to working on the increased transparency, growing mutual confidence and closer convergence of EDTIB policies upon which success will depend.
-

⁷ Preamble to the European Coal and Steel Community Treaty, signed at Paris, 18 April 1951.

9

Allegati del capitolo 2

1. Legge 11 maggio 2012, n. 56

LEGGE 11 maggio 2012, n. 56

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonche' per le attivita' di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. (12G0077)

Vigente al: 5-12-2012

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

Art. 1

1. Il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonche' per le attivita' di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, e' convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sara' inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addi' 11 maggio 2012

NAPOLITANO

Monti, Presidente del Consiglio dei
Ministri

Allegato

al secondo periodo, le parole: «del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» sono sostituite dalle seguenti: «del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e

successive modificazioni»;

al decimo periodo, le parole: «, oltre alla revoca della relativa autorizzazione,» sono soppresse;

al comma 5:

al primo periodo, le parole: «Chiunque acquisisce una partecipazione ai sensi del comma 1, lettere a) e c),» sono sostituite dalle seguenti: «Ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri di cui al comma 1, lettere a) e c), chiunque acquisisce una partecipazione in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale»;

al secondo periodo, le parole: «del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58,» sono sostituite dalle seguenti: «del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni,» e le parole: «al superamento» sono sostituite dalle seguenti: «che determinano il superamento»;

al sesto periodo, le parole: «alla decorrenza» sono sostituite dalle seguenti: «al decorso»;

il settimo periodo è sostituito dai seguenti: «Qualora il potere sia esercitato nella forma dell'imposizione di condizioni di cui al comma 1, lettera a), in caso di eventuale inadempimento o violazione delle condizioni imposte all'acquirente, per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento o la violazione, i diritti di voto, o comunque i diritti aventi contenuto diverso da quello patrimoniale, connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante, sono sospesi. Le delibere eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni o quote, nonché le delibere o gli atti adottati con violazione o inadempimento delle condizioni imposte, sono nulli. L'acquirente che non osservi le condizioni imposte è altresì soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del valore dell'operazione e comunque non inferiore all'1 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio»;

all'ottavo periodo, dopo le parole: «la partecipazione rilevante» è inserito il seguente segno d'interpunzione: «,»;

al comma 6:

al primo periodo, dopo le parole: «di difesa e sicurezza nazionale» è inserito il seguente segno d'interpunzione: «,»;

al secondo periodo, le parole: «sono rese» sono sostituite dalle seguenti: «sono immediatamente trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

al comma 7, le parole: «di cui al comma 1,» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al comma 1»;

al comma 8:

al primo periodo, le parole: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato» sono sostituite dalle seguenti: «Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche con riferimento alla definizione, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, delle modalità organizzative per lo svolgimento delle attività propedeutiche

all'esercizio dei poteri speciali previsti dal presente articolo»;

dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «Il parere di cui al primo periodo e' espresso entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione dello schema di regolamento alle Camere. Decorso tale termine, il regolamento puo' essere comunque adottato.»;

al secondo periodo, la parola: «decreto» e' sostituita dalla seguente: «regolamento» e le parole: «inerenti le proposte» sono sostituite dalle seguenti: «inerenti alle proposte».

All'articolo 2:

il comma 1 e' sostituito dal seguente:

«1. Con uno o piu' regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro degli affari esteri, oltre che con i Ministri competenti per settore, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sono individuati le reti e gli impianti, ivi compresi quelli necessari ad assicurare l'approvvigionamento minimo e l'operativita' dei servizi pubblici essenziali, i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, nonche' la tipologia di atti o operazioni all'interno di un medesimo gruppo ai quali non si applica la disciplina di cui al presente articolo. I regolamenti di cui al primo periodo sono adottati entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sono aggiornati almeno ogni tre anni»;

dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

«1-bis. I pareri di cui al comma 1 sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione degli schemi di regolamento alle Camere. Decorso tale termine, i regolamenti possono essere comunque adottati. Qualora i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti rechino identico contenuto, il Governo, ove non intenda conformarvisi, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di regolamento, indicandone le ragioni in un'apposita relazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento puo' essere comunque adottato»;

al comma 2:

al primo periodo, la parola: «adottata» e' sostituita dalla seguente: «adottato», dopo le parole: «il trasferimento all'estero della sede sociale,» sono inserite le seguenti: «il mutamento dell'oggetto sociale, lo scioglimento della societa', la modifica di clausole statutarie eventualmente adottate ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile ovvero introdotte ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, come da ultimo modificato dall'articolo 3 del presente decreto,» e le parole: «sono entro dieci giorni, e comunque prima che ne sia data attuazione, notificati» sono sostituite dalle seguenti: «e' notificato, entro dieci giorni e comunque prima che vi sia data attuazione,»;

al secondo periodo, le parole: «Sono notificati» sono sostituite dalle seguenti: «Sono notificate»;

al comma 3, dopo le parole: «deliberazione del Consiglio dei Ministri,» sono inserite le seguenti: «da trasmettere contestualmente alle Commissioni parlamentari competenti,» e le parole: «eccezionale di minaccia effettiva» sono sostituite dalle seguenti: «eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia»;

al comma 4:

al secondo periodo, le parole: «del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» sono sostituite dalle seguenti: «del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni»;

all'ottavo periodo, le parole: «di cui al comma 3,» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al comma 3»;

al nono periodo, le parole: «adottate o attuate» sono sostituite dalle seguenti: «adottati o attuati»;

all'undicesimo periodo, le parole: «le disposizioni di cui al presente comma,» sono sostituite dalle seguenti: «le disposizioni di cui al comma 2 e al presente comma»;

al comma 5:

al primo periodo, le parole: «del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58,» sono sostituite dalle seguenti: «del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58,» e dopo le parole: «e' notificato» sono inserite le seguenti: «dall'acquirente»;

dopo il primo periodo e' inserito il seguente: «Nel computo della partecipazione rilevante si tiene conto della partecipazione detenuta da terzi con cui l'acquirente ha stipulato uno dei patti previsti dall'articolo 122 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, o previsti dall'articolo 2341-bis del codice civile»;

al comma 6:

al primo periodo, la parola: «effettiva» e' soppressa e le parole da: «con decreto» fino a: «medesimo comma 5,» sono sostituite dalle seguenti: «entro quindici giorni dalla notifica di cui al medesimo comma 5, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, da trasmettere contestualmente alle Commissioni parlamentari competenti,»;

al terzo periodo, le parole: «alla decorrenza» sono sostituite dalle seguenti: «al decorso»;

il quinto periodo e' sostituito dai seguenti: «Qualora il potere sia esercitato nella forma dell'imposizione di impegni all'acquirente, in caso di inadempimento, per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento medesimo, i diritti di voto o comunque i diritti aventi contenuto diverso da quello patrimoniale, connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante, sono sospesi. Le delibere eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni o quote, o comunque le delibere o gli atti adottati con violazione o inadempimento delle condizioni imposte, sono nulli. L'acquirente che non adempia agli impegni imposti e' altresì soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del valore dell'operazione, e comunque non inferiore all'1 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio»;

al sesto periodo, dopo le parole: «la partecipazione rilevante» e' inserito il seguente segno d'interpunzione: «,»;

al comma 7, alla lettera a), le parole: «desunti dalla natura delle loro alleanze» sono sostituite dalle seguenti: «, desunti dalla natura delle loro alleanze,» e la parola: «essi» e' sostituita dalla seguente: «esse»;

al comma 8:

al primo periodo, le parole: «con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri» sono sostituite dalle seguenti: «con i regolamenti» e le parole: «il Consiglio dei Ministri delibera» sono sostituite dalle seguenti: «il Consiglio dei Ministri delibera,» e dopo le parole: «su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze» sono aggiunte le seguenti: «, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per i rispettivi ambiti di competenza»;

al secondo periodo, le parole: «sono rese» sono sostituite dalle seguenti: «sono immediatamente trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

al comma 9:

al primo periodo, le parole: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato» sono sostituite dalle seguenti: «Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche con riferimento alla definizione, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, delle modalita' organizzative per lo svolgimento delle attivita' propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali previsti dal presente articolo. Il parere sullo schema di regolamento e' espresso entro il termine di venti giorni dalla data della sua trasmissione alle Camere. Decorso tale termine, il regolamento puo' essere comunque adottato. Qualora i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti rechino identico contenuto, il Governo, ove non intenda conformarvisi, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di regolamento, indicandone le ragioni in un'apposita relazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento puo' essere comunque adottato»;

al secondo periodo, la parola: «decreto» e' sostituita dalla seguente: «regolamento» e le parole: «inerenti le proposte» sono sostituite dalle seguenti: «inerenti alle proposte».

All'articolo 3:

al comma 1, le parole: «Fatti salvi l'articolo 1, comma 1, lettera c), e l'articolo 2, comma 6,» sono sostituite dalle seguenti: «Fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 1, lettera c), e dall'articolo 2, comma 6,», le parole: «, quale definito dall'articolo 1, comma 1, lettera c),» sono sostituite dalle seguenti: «quale definito dall'articolo 2, comma 5, ultimo periodo,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto degli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia o dall'Unione europea»;

il comma 2 e' sostituito dal seguente:

«2. L'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, e successive modificazioni, i commi da 228 a 231 dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nonché il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 16 giugno 2004, cessano di avere efficacia, con riferimento ai singoli settori, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti, relativi a ciascun settore, di cui all'articolo 1, comma 1, e dei regolamenti, relativi a ciascun settore, di cui all'articolo 2, comma 1, del presente decreto. Le predette disposizioni sono comunque abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti ovvero dei regolamenti di cui al primo periodo che completano l'individuazione dei settori. Gli amministratori senza diritto di voto eventualmente nominati ai sensi del predetto articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 474 del 1994, e successive modificazioni, e in carica alla data della sua abrogazione cessano alla scadenza del mandato»;

al comma 3, le parole: «la presente disciplina» sono sostituite dalle seguenti: «la disciplina stabilita dal presente decreto»;

il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 2, comma 1, le disposizioni attributive dei poteri speciali contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 5 ottobre 1995, in data 21 marzo 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 70 del 25 marzo 1997, in data 17 settembre 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 24 settembre 1999, e in data 23 marzo 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2006, e nei decreti del Ministro del tesoro in data 5 ottobre 1995, in data 16 ottobre 1995, in data 21 marzo 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 70 del 25 marzo 1997, e in data 24 marzo 1997, pubblicato nella stessa Gazzetta Ufficiale, nonché nei decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 17 settembre 1999, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 237 dell'8 ottobre 1999, e del Ministro dell'economia e delle finanze in data 17 settembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 234 del 5 ottobre 2004, e in data 1° aprile 2005. Cessano altresì di avere efficacia a partire dalla stessa data le clausole in materia di poteri speciali presenti negli statuti societari»;

al comma 5:

alla lettera a), le parole: «e delle comunicazioni» sono sostituite dalle seguenti: «, delle comunicazioni e degli altri pubblici servizi»;

alla lettera b), le parole: «dell'energia.» sono sostituite dalle seguenti: «dell'energia e degli altri pubblici servizi»;

al comma 6, le parole: «all'allegato 1,» sono sostituite dalle seguenti: «all'allegato 1».

Dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

«Art. 3-bis - (Relazione annuale alle Camere) - 1. A decorrere dall'anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività svolta sulla base dei poteri

attribuiti dal presente decreto, con particolare riferimento ai casi specifici e agli interessi pubblici che hanno motivato l'esercizio di tali poteri».

.....

1. *Défense et Sécurité Nationale – Le Livre Blanc 2008 (estratti)*
2. *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Jean-Claude Mallet*
3. *Lettre de mission de M. François Hollande, Président de la République, adressée à M. Jean-Marie Guéhenno, 13 Juillet 2012*
4. *Senat de la République, Rapport d'information n° 634 - Les capacités militaires industrielles critiques (estratti)*

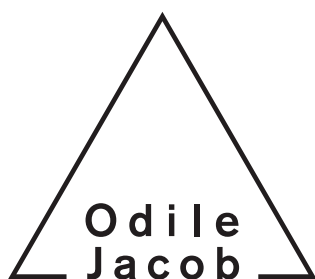
Défense et Sécurité nationale

LE LIVRE BLANC

préface de

Nicolas Sarkozy

Président de la République



La **documentation** Française

PRÉFACE

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La politique de défense et de sécurité de la France est, à nouveau, à la croisée des chemins.

Quatorze années après le précédent Livre blanc, la mondialisation a profondément modifié la vie économique comme la vie quotidienne et les relations internationales. De nouvelles puissances ont émergé et de nouvelles vulnérabilités se sont révélées. Le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore davantage effacé.

Dans le même temps, la France a remporté le défi de la professionnalisation de ses forces. Pour construire l'armée dont elle avait besoin, elle a consenti un effort important, mais elle a aussi rencontré des difficultés indéniables. Le modèle d'armée 2015, qui guidait sa transformation, s'est révélé à la fois inadapté et inaccessible.

Aujourd'hui, chef des armées, garant de la défense des intérêts vitaux et stratégiques de notre pays, je porte la responsabilité du choix de la stratégie et des moyens dont la France a besoin pour aborder, lucidement et sereinement, les enjeux de sécurité de ce début de ^{xxi}^e siècle. À ce titre, j'ai deux objectifs : celui que notre pays reste une puissance militaire et diplomatique majeure, prête à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales, et celui que l'État assure l'indépendance de la France et la protection de tous les Français.

Pour donner corps à cette ambition, c'est ensemble que nous devons entreprendre les efforts nécessaires.

C'est pourquoi j'ai voulu une réflexion très large qui ne limite pas les questions de défense aux seules armées, pas plus que les questions de sécurité aux seules forces de sécurité intérieure.

C'est aussi pourquoi j'en ai confié la responsabilité à une commission pluraliste, réunissant des personnalités de tous horizons professionnels et politiques, y compris des armées et des administrations de la défense et de la sécurité. Des personnalités de toutes disciplines et de toutes origines ont été entendues, qu'il s'agisse des partis politiques, de chercheurs, de syndicats, de philosophes et, bien sûr, de membres de la communauté militaire et de sécurité.

C'est pour cette raison également que le Parlement a été associé de façon inédite aux travaux. Pour la première fois, des parlementaires ont été membres de la Commission du Livre blanc. Pour la première fois, les commissions parlementaires ont été consultées en amont sur les choix stratégiques. Pour la première fois, le Livre blanc sera présenté au Parlement, et un débat aura lieu sur notre politique de défense et de sécurité.

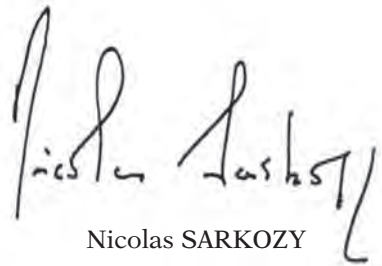
De ce travail émerge un nouveau concept ; celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est au cœur de la vocation de la France dans le monde. J'ai la conviction que cette nouvelle doctrine et les moyens qui lui sont dévolus garantiront la sécurité des Français et notre capacité à assumer nos responsabilités internationales.

Pour faire vivre cette stratégie, des réformes profondes sont aujourd'hui nécessaires. Elles vont décloisonner les pouvoirs publics, accélérer les processus de décision et de réaction aux crises, créer de nouvelles marges de manœuvre. Celles-ci seront toutes réinvesties dans l'outil de défense, c'est à ce prix que nous pourrions moderniser nos équipements et renforcer les capacités opérationnelles de nos armées.

L'objectif que je fixe à toute la communauté de défense et de sécurité nationale, aux militaires, aux civils, aux ingénieurs, aux ouvriers, l'objectif que j'assigne à l'ensemble de la collectivité nationale, est de mener à bien l'adaptation de cet outil aux enjeux du *xxi^e* siècle. Cette étape sera exigeante pour tous les Français, qui continueront à consentir un effort budgétaire majeur pour leur défense et leur sécurité. Elle sera exigeante pour tous les personnels dont je suis sûr qu'ils sauront s'engager pleinement dans la réforme que je propose. Mais elle est nécessaire pour que la France soit à la hauteur de ses ambitions, que l'État ait les moyens de garantir l'indé-

pendance nationale et que les armées comme les moyens de la sécurité intérieure et de la sécurité civile assurent sa liberté d'action et son autonomie de décision.

Le monde de l'après-guerre froide cède très vite la place à un monde plus mobile, plus incertain et imprévisible, exposé à des vulnérabilités nouvelles. Dans ce monde qui vient, la sécurité de la nation sera assurée et la France jouera tout son rôle pour la défense de la paix et de ses valeurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolas Sarkozy', with a stylized flourish at the end.

Nicolas SARKOZY

INTRODUCTION

En 1994, après la fin de la division forcée de l'Europe par le « rideau de fer », la France a entrepris une adaptation majeure de sa stratégie et de son appareil de défense. Elle a décidé, en 1996, de professionnaliser entièrement ses forces armées, de démanteler ses armes nucléaires sol-sol et de constituer une capacité d'intervention extérieure (de « projection ») adaptée à la nouvelle donne stratégique. Près de quinze ans plus tard, en 2008, le monde a radicalement changé. Alors que la période de l'après-guerre froide est terminée, que la mondialisation structure désormais l'ensemble des relations internationales, il est devenu nécessaire d'adopter une nouvelle stratégie.

Un environnement toujours plus instable

La mondialisation transforme en profondeur les fondements mêmes du système international. La distribution de la puissance mondiale se modifie au bénéfice de l'Asie. Les États sont concurrencés, dans leurs stratégies, par de nouveaux acteurs puissants. La typologie des menaces et des risques oblige à redéfinir les conditions de la sécurité nationale et internationale. Le rôle et la place des instruments militaires sont modifiés.

La complexité et l'incertitude s'imposent comme des caractéristiques majeures de ce nouvel environnement. *Aucune grille d'analyse unique* ne permet d'appréhender, dans l'ensemble de leurs dimensions, les dynamiques économiques, stratégiques, politiques et culturelles de la mondialisation.

Les exemples de cette complexité abondent. L'enrichissement spectaculaire d'une partie naguère déshéritée de la planète va de pair avec la paupérisation de pays ou de régions entières. Le nombre de conflits

entre États est en diminution, mais le niveau de la violence peut être extrême, et de nouveaux risques, sanitaires ou écologiques, ont des conséquences pour la sécurité collective. Des ruptures stratégiques majeures sont possibles à tout moment, comme le montrent le changement d'échelle du terrorisme et ses suites. L'interdépendance économique crée des solidarités qui peuvent renforcer la stabilité planétaire, mais, simultanément, les rapports de forces entre États ont repris toute leur place dans les relations internationales. La codification de nouvelles règles de gouvernance mondiale apparaît aussi nécessaire que difficile à élaborer et à faire respecter.

Cette liste n'épuise pas l'incertitude du monde dans lequel nous sommes entrés, *un monde qui n'est pas nécessairement devenu plus dangereux, mais certainement plus imprévisible, plus instable, plus contradictoire que celui qui se dessinait en 1994*, lors de l'élaboration du précédent Livre blanc. Dans un tel environnement, *des vulnérabilités nouvelles* affectent le territoire national et la population française. Elles s'imposent comme des éléments déterminants pour l'adaptation de notre défense et de notre sécurité. Elles résultent aussi bien de phénomènes globaux, tels les atteintes à la biosphère ou les risques pandémiques, que des menaces directes que font peser sur la France les réseaux terroristes, les conséquences à terme de la prolifération balistique autour du continent européen et les attaques visant les systèmes d'information et de communication.

L'ambition française est de ne pas subir les effets de l'incertitude, mais d'être capable d'anticiper, de réagir et de peser sur les évolutions internationales. Cette ambition conduit à la définition d'une stratégie nouvelle de sécurité nationale. Il nous faut tirer parti des révolutions de la connaissance et de l'information, prévenir ou dissuader le risque de guerre, garantir la sécurité des citoyens, sur le territoire et au loin, là où peuvent se jouer la sécurité de la France, la défense de l'Europe et la paix internationale.

Une méthode nouvelle

En installant, le 23 août 2007, la Commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le Président de la République a souhaité que la réflexion soit conduite sans préjugé et qu'elle permette d'aborder de façon pluraliste et transparente les choix auxquels la France pourrait être confrontée. La Commission a pleinement utilisé cette liberté d'action. Sa composition était délibérément ouverte : outre des représentants des administrations et des forces armées, elle comportait des parlementaires issus de la majorité et de l'opposition, des personnalités qualifiées venues du monde universi-

taire et des instituts de recherche stratégique, des représentants de l'industrie, ainsi que des experts indépendants (*cf.* p. 321).

La Commission a pris des initiatives, sans précédent pour un tel exercice. Elle a tenu quarante *auditions publiques*, retransmises par les chaînes parlementaires, et entendu à cette occasion cinquante-deux personnalités françaises et internationales, représentant quatorze nationalités venues des cinq continents : responsables politiques, officiers généraux, acteurs de terrain, experts, représentants de la société civile. De nombreuses consultations ont été organisées dans un cadre plus restreint, compte tenu de la confidentialité requise pour certains échanges : représentants des administrations concernées, français et étrangers, experts civils et militaires, membres des conseils représentatifs des personnels de la défense et de la sécurité, chefs d'entreprise, représentants des organisations syndicales, représentants d'associations, universitaires, journalistes.

Le dialogue avec la représentation nationale a comporté des échanges réguliers avec les commissions des deux assemblées, puis une série d'auditions à huis clos avec les ministres du gouvernement, sur le projet de Livre blanc, avant même que le texte ne soit arrêté par le Président de la République. Cette démarche représente une novation radicale.

Un *site Internet* a été créé, qui a suscité plus de 250 000 visites depuis son ouverture, signe de l'intérêt de l'opinion pour l'évolution de la politique de sécurité et de défense de la France. Dans un souci de dialogue, la Commission a également organisé, sur son site, une série de forums sur la plupart des sujets traités par le Livre blanc : la place de la France dans le monde, la dissuasion nucléaire, l'Europe de la défense, la notion de sécurité nationale, le lien armée-nation, les relations avec l'OTAN, les réservistes, les interventions extérieures, etc.

Les membres de la Commission sont bien entendu allés à la rencontre des professionnels qui œuvrent au service de la défense et de la sécurité du pays. De nombreux déplacements dans les forces ou sur des théâtres d'opération ont permis de prendre la mesure des espoirs, des attentes et des difficultés, notamment en ce qui concerne la qualité et la disponibilité des matériels. Ces visites ont comporté systématiquement des tables rondes entre les membres de la Commission et les personnels de toutes catégories. Au niveau européen, des échanges avec nos principaux partenaires, ainsi qu'avec des personnalités de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique, ont permis de présenter la démarche de la Commission et de recueillir les analyses de nos partenaires.

Une stratégie renouvelée

Au terme de ces travaux, ce Livre blanc introduit *une innovation majeure dans la définition de la stratégie de la France*. Il expose *une stratégie non seulement de défense, mais aussi de sécurité nationale*.

Son objet est de parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation. Les menaces peuvent provenir d'États et de groupes non étatiques transnationaux. Les risques peuvent résulter de catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale. Les atteintes possibles à la vie du pays peuvent être la conséquence soit d'intentions hostiles, soit de ruptures accidentelles. Dans tous les cas, la possibilité d'une atteinte à la sécurité nationale appelle un effort d'anticipation, de prévention et de réponse rapide, mobilisant l'ensemble des moyens des pouvoirs publics et la mise en œuvre de coopérations européennes et internationales. Cette stratégie inclut donc aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, la politique de défense proprement dite et la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, la politique étrangère et la politique économique.

La définition d'une stratégie d'ensemble en matière de sécurité correspond à une nécessité nouvelle, qui s'impose à la France comme à l'ensemble de ses alliés et partenaires : s'adapter aux bouleversements engendrés par la mondialisation.

Lettre de mission de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, adressée à M. Jean-Claude MALLET, Conseiller d'Etat.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 31 juillet 2007

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Depuis 1994, des évolutions considérables ont bouleversé l'environnement international et les données stratégiques de notre défense et de notre sécurité : attentats du 11 septembre, émergence de nouveaux pôles de puissance régionale, prolifération, effets de la mondialisation et des évolutions technologiques. Parallèlement, la professionnalisation de notre armée et la fin de la conscription ont entraîné des mutations radicales de notre outil de défense. Enfin, aujourd'hui, des choix décisifs pour la défense du pays vont devoir être opérés, et devront se traduire dans la prochaine loi de programmation militaire. Celle-ci devra asseoir la crédibilité de notre défense, dans le respect des contraintes financières qui s'imposent à l'Etat.

Pour prendre en compte l'ensemble de ces paramètres dans une démarche cohérente, j'ai décidé d'engager une réflexion approfondie sur notre politique générale de défense. Elle devra aboutir à l'établissement d'un nouveau Livre blanc. Ces travaux seront conduits sous l'égide d'une commission dont j'ai décidé de vous confier la présidence.

Le futur Livre blanc définira un concept de défense globale de notre pays et de ses intérêts. Il portera sur les domaines de la défense et de la sécurité. Il devra couvrir une perspective d'une quinzaine d'années, tout en ayant vocation à être actualisé régulièrement.

Vous fonderez vos travaux sur l'analyse des nouvelles données du contexte international, économique et stratégique, l'évaluation des risques et menaces potentielles, dans le souci constant d'assurer la protection des populations et du territoire, mais également des Français de l'étranger, de garantir l'indépendance du pays et la préservation de ses intérêts stratégiques dans leurs acceptions les plus larges.

Sur cette base, votre étude, ainsi que les propositions que vous serez amené à formuler,

devront concerner notamment l'évolution de nos alliances, de nos accords de défense et l'examen des conditions d'emploi de nos armées en opérations extérieures. Je vous demande d'accorder une attention particulière au renforcement de la dimension européenne de notre politique de défense et de sécurité ainsi qu'à notre contribution à la sécurité de l'Alliance atlantique dans son ensemble.

Vous examinerez les conditions de la crédibilité de notre force de dissuasion. Vous étudierez la pertinence du format des armées et de leurs implantations, la cohérence de l'effort de renseignement, de l'effort industriel, technologique et scientifique nécessaire à notre capacité de défense, les conditions d'organisation de la défense civile et de la défense économique et le renforcement de leur coordination avec la défense militaire, dans le souci d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de développer les moyens de lutte contre le terrorisme et la prolifération, et d'améliorer la prévention et la gestion des crises. Les conséquences économiques et sociales des orientations proposées devront être examinées. Enfin, il vous est également demandé de formuler des propositions sur le renforcement de l'implication du Parlement dans la définition et la mise en œuvre de notre politique de défense.

Votre réflexion sera conduite sans préjugé ; elle permettra d'aborder de façon ouverte et transparente les choix auxquels nous serons confrontés pour adapter notre outil de défense, pour renforcer le lien entre la Nation et ses armées, et pour organiser la mutation de l'appareil industriel et de recherche dans un cadre national comme européen. Elle s'inscrira dans une démarche visant à maintenir et à conforter un effort de défense d'environ 2% du PIB.

Dans vos travaux, vous veillerez donc à tenir compte étroitement des constats qui seront établis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, tout particulièrement s'agissant de la revue stratégique des programmes d'armement.

Vous vous appuierez sur une Commission faisant largement appel à des personnalités de la société civile, incluant des représentants du Parlement désignés par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi que les responsables civils et militaires des administrations concernés. Compte-tenu de la priorité que j'entends donner à l'Europe de la défense, je vous demande d'organiser les échanges appropriés avec nos principaux partenaires européens au cours des travaux.

Le secrétariat général de la commission sera assuré par le secrétaire général de la

défense nationale. Je donne instruction aux différents ministres concernés de vous apporter leur plein concours et celui de leurs administrations.

Je souhaite disposer du futur Livre blanc début mars 2008. Il devra être précédé d'un point d'étape à la fin de l'année 2007.

Je vous prie de croire, monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Nicolas SARKOZY

M. Jean-Claude Mallet

Conseiller d'Etat et ancien secrétaire général de la Défense nationale

Paris, le 13 Juillet 2012

Monsieur le Conseiller maître,

J'ai décidé d'engager la rédaction d'un nouveau livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ces travaux seront conduits par une commission dont vous assumerez la présidence.

Les changements majeurs qui sont intervenus dans notre environnement international et économique depuis la parution, en juin 2008, du précédent ouvrage rendent nécessaire un tel exercice. La succession des chocs financiers internationaux, les révolutions politiques et sociales dans le monde arabe, les inflexions de la politique étrangère des Etats-Unis, les interrogations sur l'Europe de la défense, l'apparition de nouvelles zones d'instabilité, ou les caractéristiques nouvelles des conflits et des crises auxquels nous sommes désormais confrontés doivent nous conduire à mener une réflexion renouvelée et approfondie.

Je vous demande de développer vos propositions en intégrant les leçons tirées des crises et des conflits de ces dernières années, et à partir de l'analyse des menaces susceptibles de peser sur la sécurité nationale dans les quinze à vingt années à venir, c'est-à-dire celles de nature à mettre en péril la vie de la population, l'indépendance de la nation, ou le fonctionnement de l'économie. Vous tiendrez compte, dans cette analyse, des évolutions récentes de ces menaces et des engagements des moyens de l'Etat tant sur le territoire national que sur les théâtres extérieurs. Ces évolutions incluent les développements du terrorisme, des attaques contre les systèmes d'information, d'origine étatique ou non, et les risques naturels ou technologiques de grande ampleur.

Vous intégrerez, dans votre approche, la recomposition des équilibres mondiaux, en accordant une attention particulière à la perception qu'ont les Etats émergents du rapport entre leur puissance nouvelle et leur responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi qu'à leur montée en puissance industrielle et aux relations de coopération que nous développons avec eux.

Vous clarifierez, dans ce nouveau contexte, nos choix concernant notre stratégie de défense, les missions des forces armées et les capacités dont elles doivent être prioritairement dotées pour les remplir, dans le respect des principes de souveraineté et d'indépendance qui gouvernent la politique de défense de notre pays.

Dans cet esprit, j'ai déjà confirmé le maintien, de la stratégie de dissuasion nucléaire. Votre réflexion portera donc aussi bien sur la meilleure articulation, aujourd'hui et demain, entre cette stratégie et les autres volets de notre politique générale de défense et de sécurité nationale, que sur la doctrine d'engagements de nos armées sur les théâtres extérieurs ou pour la protection de notre territoire, en métropole comme dans les outre-mer.

Le prochain livre blanc devra prendre en compte l'objectif que j'ai fixé de relance de l'Europe de la défense. La commission recevra aussi les conclusions de la mission, que je lance simultanément, sur l'évaluation des suites de la décision, prise en 2009, de réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN, conclusions qui doivent être rendues d'ici le 31 octobre.

La commission que vous présiderez prendra en considération la nécessité de contribuer au redressement des finances publiques engagé par le Gouvernement pour en assurer le retour à l'équilibre à l'horizon 2017. Dans ce cadre, le ministère sera appelé à contribuer à l'effort de maîtrise de nos dépenses dans les mêmes proportions que les autres missions de l'Etat. Vous pourrez vous référer à l'engagement que j'ai pris de maintenir un niveau crédible pour notre défense.

Je vous demande d'accorder une importance particulière aux sujets suivants :

- La cohérence à rétablir entre les missions, le format et les équipements des armées, préservant aussi, dans la durée, la disponibilité des matériels et l'entraînement et l'activité des forces ;
- La priorité à accorder aux capacités qui assurent à notre pays une liberté d'appréciation, de décision, et d'action, en particulier dans des domaines-clés tels que le renseignement et les capacités d'action spécialisées, lui permettant d'agir seul, si nécessaire, ou en coalition, en prenant en compte les partenariats possibles tant opérationnels que capacitaires au titre de la construction européenne en matière de défense et la nécessité de les développer ;
- Les enjeux de notre politique industrielle et de recherche, afin d'assurer le maintien des compétences scientifiques, technologiques indispensables à l'autonomie stratégique et à notre souveraineté, dans un cadre national mais aussi, autant que possible, européen ;
- Les questions relatives au recrutement, à la formation et à la gestion des ressources humaines nécessaires à la défense et à la sécurité nationale, comme au respect des droits des personnels, à la prise en compte de la spécificité de leur métier et à leur lien avec la nation.

En outre, le livre blanc examinera les adaptations à conduire dans l'organisation ou le fonctionnement de l'Etat, en particulier dans le domaine du renseignement et en favorisant la coordination entre les forces armées et les services chargés de la sécurité intérieure et civile.

Votre commission comprendra les grands responsables des ministères de la défense, des affaires étrangères, de l'économie et des finances, du redressement productif, de l'intérieur, des outre-mer et de la recherche.

La commission accueillera également des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des experts des forces armées et de la sécurité, des spécialistes reconnus dans ces domaines et des représentants de la société civile et du monde industriel. Elle associera aussi, pour la première fois, des représentants de l'Allemagne et du Royaume-Uni, marquant ainsi l'ouverture de vos travaux à leur pleine dimension européenne et internationale. Je vous encourage à solliciter également des contributions d'autres partenaires majeurs de la France, en Europe et dans le monde.

L'organisation de vos travaux ménagera une large consultation avec l'ensemble des acteurs de la politique de défense et de sécurité nationale.

Je souhaite que vos travaux soient conduits à temps pour que le futur livre blanc soit approuvé en conseil de défense et de sécurité nationale au tout début de l'année 2013 et que s'ouvrent alors les travaux préparatoires à la future loi de programmation militaire et aux autres instruments législatifs ou réglementaires qui paraîtraient nécessaires.

Je donne instruction aux différents ministres concernés de vous prêter le concours de leurs administrations. Vous pourrez vous appuyer sur un secrétariat permanent constitué autour du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale avec la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense. Vous agirez en étroite liaison avec le ministre de la défense et les ministres concernés par cet exercice et je souhaite que vous rendiez compte régulièrement au Premier ministre et à moi-même de l'avancement de vos travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller maître, à l'assurance de ma considération.

Bien cordialement



François HOLLANDE

Monsieur Jean-Marie GUEHENNO

N° 634 rectifié

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur les **capacités industrielles souveraines / capacités industrielles militaires critiques**,*

Par MM. Daniel REINER, Yves POZZO di BORGO, *co-présidents*, Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Gérard LARCHER, Rachel MAZUIR, Jean-Claude PEYRONNET et Gilbert ROGER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

I. LA DIFFICULTÉ DE DÉFINIR LES CAPACITÉS INDUSTRIELLES SOUVERAINES

A. L'ABSENCE DE DEFINITION DANS LE LIVRE BLANC

Le Livre blanc ne dit rien des principes permettant d'identifier les technologies et les équipements militaires devant être inclus dans le cercle de souveraineté et donc rien sur les capacités industrielles capables de les produire.

Toutefois, il donne (p.266) un éclairage important sur : *« les Priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025 »* :

Secteur nucléaire : la *« capacité à concevoir des armes nucléaires, à les développer, à les fabriquer et à en garantir la sûreté demeurera un domaine de souveraineté »*.

Secteur spatial : *« la France maintiendra les compétences nationales très spécifiques développées dans le secteur des missiles balistiques. En particulier, les compétences technologiques et industrielles en matière de guidage inertiel haute performance et de propulsion solide »* qui devront être *« pérennisées »*. Il faut noter que les satellites sont explicitement placés dans le cercle de la coopération européenne.

Secteur naval : *« les capacités sous-marines sont stratégiques aussi bien pour la dissuasion et le renseignement que pour l'intervention (frappes de précision à distance de sécurité – opérations spéciales). La maîtrise de la conception et de la réalisation des sous-marins à propulsion nucléaire devra donc être conservée et même développée au niveau national. »*

Secteur aéronautique : *« la crédibilité de la composante nucléaire aéroportée implique de conserver sur le plan national, la capacité de conduite technique d'un programme d'avion de combat et de définition et d'adaptation du système à la mission nucléaire »*. Toutefois la France aurait du soutenir : *« l'émergence d'un avionneur européen complet, capable de concevoir les futures plates-formes de combat, pilotées ou non. »*. Par ailleurs, *« elle contribuera activement à la mise en œuvre rapide, aux niveaux national et européen, d'une stratégie de conception ou d'acquisition d'engins pilotés à distance, qu'il s'agisse de drones de surveillance ou de drones armés »*.

Secteur terrestre : la France *« favorisera l'émergence d'un pôle industriel terrestre européen disposant d'une filière de production de munitions »*.

Secteur des missiles : *« les missiles en général et les missiles de croisière en particulier constituent l'une des composantes essentielles de nos capacités d'intervention. La France contribuera à la pérennisation des capacités européennes dans ce secteur, autour de la coopération franco-britannique, étant entendu que devront être maintenues sur le plan national certaines compétences stratégiques, en particulier la maîtrise des vecteurs de la composante aéroportée. »*

Secteur de la sécurité des systèmes d'information : il est nécessaire de « *disposer de capacités industrielles nationales solides permettant de développer une offre de produits de sécurité et de cryptologie totalement maîtrisés au niveau national* ». Par ailleurs, « *la France établira une stratégie industrielle, permettant le renforcement de capacités nationales de conception et de réalisation dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information* ».

Secteur des composants électroniques de défense : « *la France soutiendra une approche européenne permettant de faire émerger un tissu industriel européen* ».

Par ailleurs, la recommandation numéro treize du relevé des conclusions, intitulée « *européaniser l'industrie est un impératif* », rappelant le constat que « *la maîtrise nationale de toutes les capacités technologiques n'est plus à la portée des pays européens* » prescrit :

*« La France doit **garder un domaine de souveraineté, concentré sur les capacités nécessaires au maintien de l'autonomie stratégique et politique de la nation** : la dissuasion nucléaire, le secteur des missiles balistiques, les sous-marins nucléaires d'attaque, la sécurité des systèmes d'information font partie de ce premier cercle. Pour l'ensemble des autres technologies et capacités qu'elle souhaite acquérir, la France considère que c'est le cadre européen qui doit être privilégié : avions de combat, drones, missiles de croisière, satellites, composants électroniques, etc... étant entendu que la politique d'acquisition doit inclure aussi une dimension d'achat sur le marché mondial ».*

Font donc partie, à coup sûr, des « capacités industrielles souveraines »:

1. les composants fondamentaux de la force de dissuasion nucléaire : les armes nucléaires, les sous-marins nucléaires ; les avions de combat participant à la mission nucléaire – une partie des technologies des missiles balistiques (guidage inertiel – propulsion solide) – les missiles de croisière de la composante aéroportée ;

2. les produits de sécurité et de cryptologie et pour partie au moins les **systèmes d'information** ;

N'en font pas partie, les drones, les avions de combat (qui ne participent pas à la mission nucléaire) les missiles de croisière (autres que ceux de la composante nucléaire aéroportée, les satellites, les composants électroniques.

Pour autant ces indications ne couvrent pas de façon exhaustive le domaine des « capacités industrielles souveraines », faute de quoi, il serait inutile de s'interroger sur la façon dont ces capacités sont identifiées, par qui et selon quels principes. Si les CIS se limitent à la dissuasion et à la cryptographie, alors le sujet de cette réflexion est clos et on peut se contenter d'en décrire le régime juridique et financier.

En réalité, la définition des CIS a été renvoyée par le Livre blanc de 2008 (p. 272) à une stratégie d'acquisition :

« Acheter plus efficacement : l'Etat doit être capable de faire connaître ses stratégies d'acquisition à long terme, permettant aux entreprises de se consolider et de se positionner sur le marché mondial. Pour élaborer ces stratégies comme pour être efficace dans le processus d'achat, il doit donc être doté d'une expertise technique et économique solide, appuyée sur une bonne connaissance des moyens industriels ».

Cette stratégie d'acquisition n'a jamais été élaborée, ou si elle l'a été n'a jamais été rendue publique. Il est donc impossible, au stade des documents officiels, de définir plus précisément ces fameuses « capacités industrielles souveraines ».

B. L'ABSENCE DE DEFINITION AU SEIN DE L'APPAREIL D'ETAT

Les grands commandeurs dépendant du Premier ministre – SGDSN - ou du ministre de la défense - CEMA, DGA, et DAS - interrogés par votre groupe de travail ont donné les définitions suivantes des « capacités industrielles souveraines » qui comme on le constate ne se recouvrent pas tout à fait :

1. M. Laurent Collet-Billon, Délégué général pour l'armement

« Une capacité industrielle est un ensemble cohérent qui réunit des infrastructures, des moyens matériels, et surtout des équipes de personnels maîtrisant des technologies de pointe et des savoir-faire industriels parfois uniques.

« Cet ensemble est imposant par les équipements qu'il produit et pas sa complexité, mais il est en adaptation permanente pour répondre aux nouvelles menaces et pour répondre aux règles de rentabilité économiques et financières auxquelles l'industrie de défense n'échappe pas.

« Il est le résultat d'un effort d'investissement continu inscrit dans la durée, soumis à la règle qui veut que le décrochage technologique est rapide alors que la remise à niveau est longue et onéreuse. »

Il est nécessaire de mettre en place une « **démarche méthodique d'identification et d'accompagnement** »

*« La DGA est l'acteur de référence de la mise en œuvre de cette politique industrielle (celle des trois cercles). A ce titre, dans le cadre général posé par la définition des trois cercles, elle **identifie les technologies de souveraineté qu'il importe de maîtriser sur le***

politico-militaires pour établir des choix et fixer des priorités d'investissement pour l'avenir, sans pour autant rentrer dans les modalités d'application de cette « stratégie industrielle de souveraineté », ni de se substituer aux organismes experts sur les questions capacitaires, industrielles ou technologiques. »

C. LA NECESSAIRE REDEFINITION D'UN CONCEPT TROP IMPRECIS MAIS NÉANMOINS UTILE

1. Indépendance et souveraineté

Le Livre blanc ne parle pas d'armes de souveraineté mais de « technologies et d'équipements nécessaires aux domaines de souveraineté », ce qui est sémantiquement correct car, contrairement à ce qu'on peut lire ici ou là, il n'existe pas d'armes ou d'équipements « de souveraineté »¹.

La souveraineté est un concept juridique. C'est la capacité de l'État de n'être contraint, en droit, que par sa propre volonté, c'est-à-dire par les engagements auxquels il aurait librement souscrits. Un Etat est souverain ou il ne l'est pas. Il ne peut pas être « un peu » souverain ou souverain dans tel domaine et pas dans tel autre comme on l'entend souvent.

L'indépendance est un concept de fait, susceptible de revêtir de multiples formes. Pour l'apprécier il est nécessaire de prendre en considération de très nombreux sujets tels que les ressources alimentaires, les capacités d'approvisionnement en matières premières, le contrôle de l'eau, la protection des populations, la santé, les réseaux de communication, la fragilité de ses systèmes de paiement, la valeur de la monnaie, le financement de la dette, l'efficacité de ses capacités industrielles, voire l'enseignement et l'influence de sa langue et de sa culture...

S'il est donc impropre de parler d'armes souveraines, il existe, en revanche, des armes concourant de façon déterminante - on pourrait dire critique ou décisive - à l'indépendance nationale et, par glissement sémantique, à la souveraineté.

Il existe donc des capacités industrielles elles-aussi critiques pour la conception, le fonctionnement et le soutien de ces armes, capacités qu'il convient de protéger et de développer.

¹ Cet abus de langage est devenu tel que même les containers d'appareils permettant le renseignement électromagnétique sous les drones MALE sont désormais qualifiés de « pods de souveraineté ».

2. Les capacités industrielles militaires critiques (CIMC)

Ce que l'on appelle rapidement « capacités industrielles souveraines » sont en réalité les capacités à concevoir, développer et maintenir des technologies et équipements militaires concourant de façon critique à l'indépendance nationale. Au terme de « capacités industrielles souveraines », il convient donc de préférer celui de « capacités industrielles et technologies militaires critiques » (CITMC).

Pour être complet, il faudrait ajouter à ces capacités et technologies, les matériaux critiques, c'est-à-dire ceux qui entrent ou permettent la fabrication des armes. Il faudrait également préciser que le terme de capacités englobe les ressources humaines. Cela donnerait alors un acronyme très long : capacités industrielles, matériaux et technologies militaires critiques, (CITMTC) que nous résumerons par celui de « **capacités industrielles militaires critiques ou CIMC** »¹. Pour les cerner encore faut-il savoir ce que sont les armes critiques.

3. La notion d'armes critiques

Dans le domaine militaire, la notion de criticité ne prend son sens et sa mesure que par rapport à l'indépendance, ce que le Livre blanc appelle « l'autonomie stratégique »².

Une arme critique (et de façon dérivée une CIMC) est une arme susceptible de jouer un rôle déterminant dans l'affirmation de l'indépendance militaire d'un État souverain ; cette indépendance peut être appréhendée dans ses trois composantes, rappelées par le chef d'état-major des armées, que sont :

- l'autonomie d'appréciation
- l'autonomie de décision
- l'autonomie d'action

L'autonomie d'appréciation consiste à ne pas dépendre du renseignement fourni par autrui, ou à tout le moins d'être certain de sa véracité (p. ex : image fournie par un satellite coproduit par plusieurs pays). L'autonomie d'appréciation fait intervenir des moyens physiques (satellites, drones etc...) ou humains (diplomatie, renseignement) mais aussi des moyens de communication garantissant le secret (cryptographie).

¹ On pourrait également envisager de parler de capacités industrielles de défense critiques, mais cela nous a semblé moins signifiant.

² « La France doit garder un domaine de souveraineté, concentré sur les capacités nécessaires au maintien de l'autonomie stratégique ».

L'autonomie de décision peut être définie négativement, par la faculté d'un Etat de se mettre à l'abri de tout chantage - ce qui peut être obtenu grâce à une dissuasion efficace, notamment grâce aux armes nucléaires.

Enfin, l'autonomie d'action repose sur la capacité de concevoir et conduire des opérations militaires, sans le soutien d'autres puissances, ce qui supposerait leur aval. L'autonomie d'action suppose donc de pouvoir disposer de moyens d'engagement et de combat, soutenant la comparaison au minimum avec ceux de l'ennemi et si possible meilleurs, c'est-à-dire susceptibles de conférer un « avantage stratégique » à ceux qui les emploient. L'autonomie d'action suppose également de pouvoir disposer des moyens de soutenir l'action dans la durée, grâce à des approvisionnements sécurisés et de pouvoir communiquer en toute sécurité.

Pour autant cela ne suffit pas à épuiser la définition des **capacités industrielles militaires critiques (CIMC)**.

Les satellites d'observation par exemple contribuent sans aucun doute à l'autonomie d'appréciation. Pourtant le Livre blanc recommande de les produire en coopération européenne.

En sens inverse, il n'y a pas de doute sur le fait que les forces de dissuasion fassent partie des CIMC. Mais si la France sortait du nucléaire, que se passerait-il ? Les technologies et équipements des forces de dissuasion sortiraient-ils du même coup des CIMC ?

Au demeurant le concept de CIMC revêt des contenus différents dans différents pays, à différentes époques. Ainsi les technologies et équipements des forces de dissuasion nucléaires ne sont pas des CIMC en Allemagne puisque ce pays ne dispose pas de forces de dissuasion nucléaire.

Ceci montre bien le caractère contingent des CIMC et le rapport étroit qu'elles entretiennent avec la physionomie de l'outil de défense.

La métallurgie à l'âge du bronze aurait certainement été classée dans les capacités critiques. Nos ancêtres n'utilisaient pas des termes compliqués. Mais tous comprenaient intuitivement l'importance de certains savoir-faire dont la possession jouait un rôle déterminant dans l'art de la guerre.

Allons plus loin, prenons le cas du Royaume-Uni. Ce pays dispose de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Mais il a fait le choix de se reposer pour les missiles balistiques et pour une partie de la propulsion nucléaire de ces sous-marins, sur des équipements américains. Seules les armes nucléaires – les engins – sont de conception et de fabrication britannique. Est-ce à dire que le Royaume-Uni est moins souverain que nous ? Non. Moins indépendant ? Assurément, car déléguer la conception de ses armes suppose une confiance absolue entre les pays partenaires. En réalité, compte tenu de sa **stratégie d'alliance**, basée sur les accords de Nassau et de « *relation*

spéciale » avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni a déduit de sa propre analyse stratégique, différente de la nôtre, un format d'armée lui permettant de faire l'impasse sur les missiles balistiques et les chaufferies nucléaires.

Si les capacités industrielles souveraines dépendent donc à la fois du format des armées et de la stratégie d'alliance, alors cela veut dire qu'elles dépendent de l'analyse stratégique d'ensemble qu'un pays forme à un moment donné.

Le Général Vincent Desportes dans son audition devant votre groupe de travail affirmé¹ :

« La première question est celle du but, donc de la définition de ce que l'on veut entendre par "souveraineté". C'est évidemment un concept politique qui est profondément lié au projet politique global et, en aval, à la vision que l'on peut avoir de la place de la France dans le monde et donc de sa politique étrangère.

« L'autre terme approchant est celui d'indépendance, c'est-à-dire au fond celui de liberté d'action, de liberté d'action politique.

« La première question à se poser est donc de savoir par rapport à qui l'on souhaite être indépendant, ou en creux, quel degré de dépendance accepte-t-on d'avoir vis-à-vis de qui ?

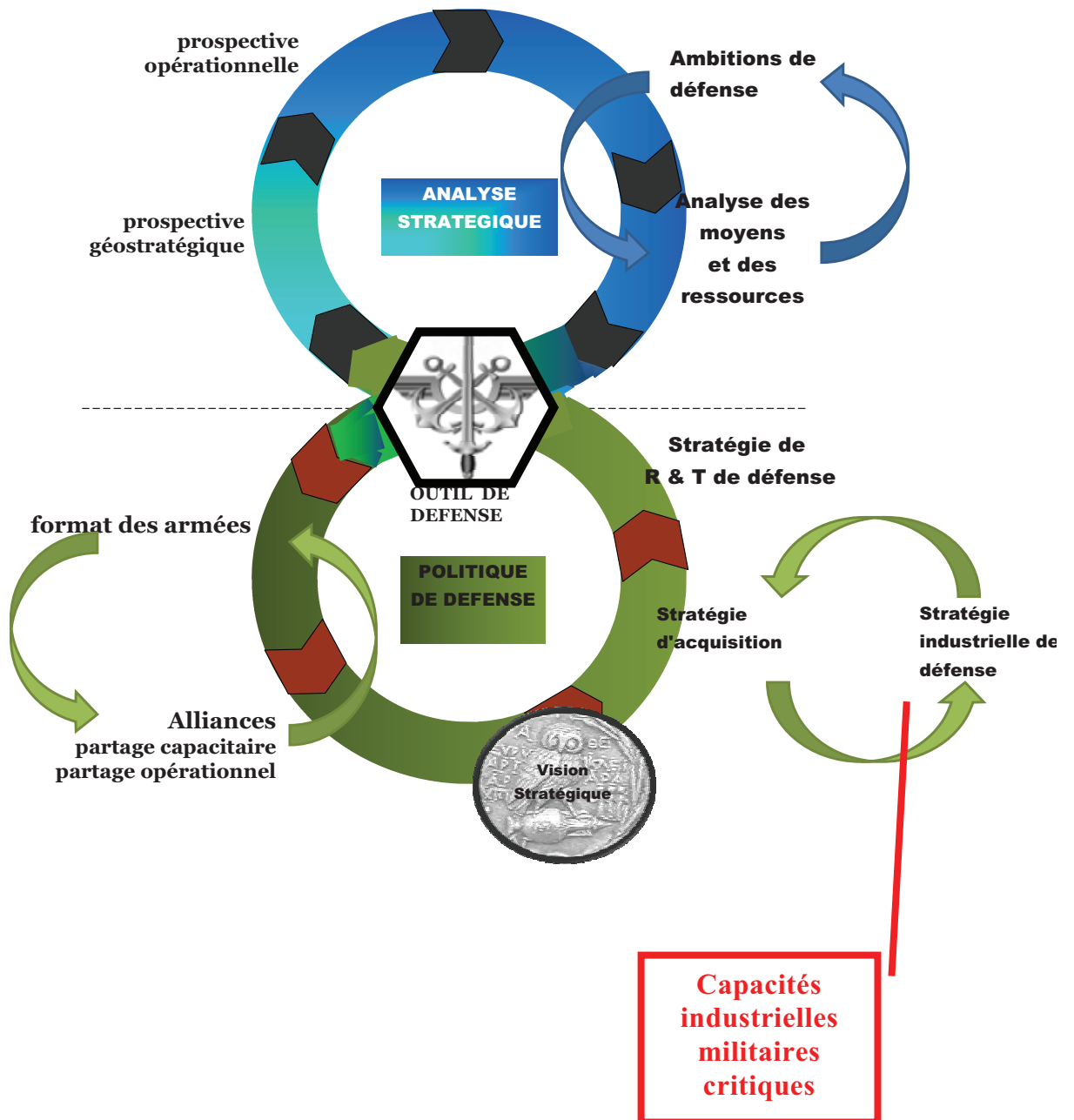
« Tant que l'on n'a pas répondu à ces questions, il est inutile d'aller plus loin. »

4. Les armes critiques découlent de l'analyse stratégique

Comme l'affirmait le Livre blanc c'est l'analyse stratégique - et en particulier la stratégie d'acquisition – qui va permettre de « **déduire** » des « **objectifs stratégiques** » les « **priorités technologiques et industrielles** » (p. 266). Ce n'est qu'après avoir répondu à la question : « quelles sont les ambitions de défense raisonnables ? » et donc : « quels sont les outils militaires nécessaires pour les atteindre ? » que l'on peut répondre à la question : « quelles sont les capacités industrielles dont il faut garder la maîtrise au niveau national ? »

Nous nous sommes efforcés de donner une description synthétique de la démarche stratégique au travers du modèle ci-après, qui n'est bien évidemment qu'une simplification de la réalité, nécessitant les explications complémentaires figurant dans l'encadré qui suit.

¹ Voir l'article du général Vincent Desportes, dans la revue DSI (Défense Sécurité Internationale) hors série du mois de juin 2012 p. 32 et suiv. : « capacités industrielles souveraines : sortir de la logique perverse des trois cercles ».



LA BOUCLE STRATEGIQUE

L'analyse stratégique est un processus itératif consistant à confronter, d'une part, l'état du monde tel qu'on le perçoit, avec les menaces, les risques et les opportunités, réelles ou supposées, qu'on en déduit, et d'autre part, ses propres ambitions de défense, terme qui résume bien la projection d'une volonté, volonté qui doit prendre en compte les moyens et ressources disponibles afin d'accoucher d'un modèle d'armée.

1. La vision de l'environnement global ou « prospective géostratégique »

La **prospective géostratégique** a pour ambition de décrire l'ensemble des situations auxquelles notre pays peut avoir à faire face. C'est le point de départ de toute analyse stratégique. Son objet est de décrire l'environnement national et international avec précision. L'horizon prospectif ne peut excéder les quinze ans, durée au-delà de laquelle, il paraît difficile d'anticiper les prochaines crises.

Pour ce qui est de l'**environnement international**, il s'agit de décrire les **évolutions** en matière de relations internationales, en matière militaire, économique, de ressources et d'environnement, de démographie, de santé, de culture et de société et enfin en matière de science et de technologie. Il s'agit également de tracer des perspectives géopolitiques : équilibre des puissances, acteurs non étatiques (organisations criminelles, extrémistes...) et de cartographier les différentes régions du monde en distinguant les zones de crise ou de danger, des zones de croissance et de prospérité.

Généralement, l'identification des **évolutions propres de la société nationale** susceptibles de constituer des atouts ou au contraire des vulnérabilités est souvent négligée.

2. La vision des conflits futurs ou « prospective opérationnelle »

Une fois l'environnement global décrit, il faut en extraire un panorama des menaces, des risques et des opportunités. C'est le rôle de la prospective opérationnelle. On observera le peu d'attention porté en France à l'identification des opportunités.

La prospective opérationnelle approfondit la dimension spécifiquement militaire de la prospective géostratégique, dans le prolongement de laquelle elle s'inscrit. Elle a pour ambition de décrire les conflits futurs, les acteurs qui en seront les causes, mais aussi les formes que ces conflits prendront. La prospective opérationnelle sert aussi à décrire la façon dont seront conduites les opérations militaires. Elle couvre les trois niveaux de la stratégie générale militaire : « stratégique », « opératif » et « tactique ». Elle doit hiérarchiser les risques et les menaces, en fonction de leur degré de dangerosité et de leur probabilité d'occurrence, comme cela a été fait dans le Livre blanc de 2008. Elle devrait également tenir compte de la proximité des menaces (cf. travaux du Sénat sur les « risques et menaces transverses »).

La prospective opérationnelle prend en compte l'identité des acteurs susceptibles de s'en prendre aux intérêts nationaux, mais aussi l'évolution des armes, et leurs concepts d'emplois. Une menace est toujours composée de deux éléments : une intention et une capacité. Il est donc intéressant de s'intéresser à ces deux éléments et plus encore à l'interaction des deux. Un État menaçant qui ne dispose pas de capacités militaires peut devenir subitement une menace, le jour où il réussit à acquérir ces capacités.

C'est en matière de prospective opérationnelle où le retour d'expérience des derniers conflits et des exercices des forces armées nationales et étrangères peut être le mieux mis à profit. Ce type de prospective se nourrit d'études technico-opérationnelles réalisées dans le but d'appréhender ce que la technologie apportera dans le champ des possibilités opérationnelles.

3.- Les ambitions de défense

Les ambitions de défense ou « **orientations** » peuvent être exprimées en fonction des menaces identifiées, par exemple dans le cas de l'analyse stratégique américaine :

- « *Les extrémistes violents continueront de menacer les intérêts des Etats-Unis, de nos alliés, de nos partenaires et la sécurité intérieure* » (**prospective opérationnelle**) ;
- « *Afin de contrer ces extrémistes les Etats-Unis continueront d'avoir une attitude proactive en contrôlant les territoires sans gouvernement et en frappant les groupes et les individus les plus dangereux* » (**ambition de défense**).

Mais elles peuvent également être exprimées en termes de fonctions stratégiques, comme dans le cas français :

- « renforcer la fonction connaissance et anticipation ;
- « remettre au goût du jour la fonction de protection de la population ;
- « concentrer les moyens de prévention sur l'arc de crise ;
- « maintenir et moderniser les forces de la dissuasion nucléaire. »

Ces deux façons d'exprimer des ambitions de défense ne sont du reste pas exclusives l'une de l'autre.

4.- L'analyse des moyens de défense

Il s'agit là de passer en revue (récoler) au sens littéral du terme les moyens disponibles, c'est-à-dire non seulement le flux de ressources budgétaires ou humaines de l'année, mais surtout le stock des moyens disponibles: état des équipements, valeur des alliances, moral des armées, capacités industrielles, infrastructures de défense etc.,

On peut se poser la question de savoir si, dans la démarche stratégique, l'analyse des moyens vient avant ou après la définition des ambitions de défense. La réalité est qu'il s'agit d'un processus itératif dont le cheminement intellectuel peut être présenté de façon triviale comme suit :

- voilà nos ambitions
- voilà ce qu'il faudrait comme outil de défense pour répondre à ces ambitions
- voilà l'outil dont nous disposons aujourd'hui
- voilà ce qu'il faudrait changer pour se mettre à niveau
- voilà ce que ces modifications coûteraient
- et voilà ce que nous pouvons nous permettre.

A partir de là, et si l'on veut rester cohérent, il faut mettre en harmonie nos ambitions et nos moyens, c'est-à-dire réviser à la baisse les ambitions de défense ou bien à la hausse les ressources nécessaires à l'acquisition des moyens supplémentaires.

Dans la démarche stratégique française, (voir annexe) l'identification des engagements militaires les plus probables (les « hypothèses d'emploi » de la méthode de construction capacitaire de l'EMA) permet de faire une synthèse des menaces, des ambitions politiques et du niveau des ressources disponibles pour agir.

L'analyse stratégique doit donc aboutir à la définition des grandes lignes de l'outil de défense, mais aussi de l'effort financier qui doit l'accompagner pendant toute la durée de sa mise en place.

LA BOUCLE POLITIQUE

1. La définition des différentes politiques

Il s'agit de traduire les orientations stratégiques issues de l'analyse, en décisions concrètes qui tiennent compte de la structure de l'appareil militaire et de la manière dont celui-ci opère sur le terrain avec ses hommes, ses doctrines, ses matériels, sa disponibilité opérationnelle.

a. Le format des armées

Le format des armées peut être défini comme le mix désiré entre le nombre des personnels affectés au combat, ceux affectés au soutien, les équipements, l'entraînement. On doit également y associer les doctrines d'emploi des forces et la description des structures de commandement qui peuvent jouer, comme l'a montré la seconde guerre mondiale, un rôle déterminant dans l'issue des conflits (ex : emploi combiné des brigades mécanisées et de l'aviation).

Si on veut résumer l'évolution du mix capacitaire opérée par le Livre blanc de 2008, on peut dire de façon sommaire qu'il a consisté à réduire le nombre des forces pour moderniser et améliorer les équipements, tout en améliorant la condition des personnels.

Par ailleurs, on observera que le format des armées est encore trop souvent mesuré en nombre d'équipements. Or ce qui compte, ce n'est pas tant le nombre, par exemple d'avions de combat, que la disponibilité, dans ce cas mesurée en heures de vol, à un niveau d'efficience donné.

Il faudrait également raisonner en termes de capacité et non pas équipement par équipement. Par exemple on peut envisager, dans le domaine de l'aviation de combat, par exemple la capacité à supprimer des défenses anti-aériennes adverses peut être atteinte par une plus grande furtivité ou bien par une plus grande allonge des missiles sol-air etc.

b. La stratégie d'alliances

La nature des alliances, l'ampleur des accords de défense qui les formalisent et la façon dont ces accords sont effectivement mis en œuvre vont jouer un rôle déterminant dans le modèle d'armées souhaitable.

Pour nombre de petits Etats n'ayant pas les moyens de se doter de leur propre outil de défense, la meilleure pour ne pas dire la seule façon de se défendre est de s'intégrer à une alliance plus forte. C'est au fond cette idée de mise sous protection librement consentie qui structure l'OTAN et contre laquelle la France s'est longtemps rebellée, réclamant une alliance entre égaux (recherche de la parité stratégique grâce à la force de dissuasion) ou une alliance des Européens entre eux (« pilier européen ») au travers de l'Europe de la défense.

Hormis la mise sous protection, la première forme d'alliance militaire consiste dans le **partage opérationnel**. Il s'agit de faire travailler en commun des unités militaires, ce qui suppose un minimum de coordination (état-major commun sous la première et la seconde guerre mondiale) voire d'interopérabilité (capacité à communiquer, concevoir et à agir ensemble). Le partage opérationnel peut également aboutir à se partager des secteurs, des zones de surveillance maritime etc... Le partage opérationnel peut même déboucher sur des unités communes (brigade franco-allemande – projet de corps expéditionnaire franco-britannique dans les accords de Lancaster House).

La seconde forme d'alliance est le **partage capacitaire**. Par exemple la mise en commun d'une partie de la flotte des avions de transport européens dans le cadre de l'EATC.

Enfin, la forme la plus aboutie d'alliance consiste en une mutualisation et un partage des équipements. C'est le célèbre « *pooling and sharing* » de l'Union européenne et sa version Otanienne de « smart defense ».

La stratégie d'alliances comporte également une **composante industrielle** susceptible de prendre une multiplicité de formes :

- achat en commun des mêmes équipements ;
- fabrication en commun des mêmes équipements ;
- création d'une base industrielle de défense commune, par regroupement des entreprises, ou par spécialisation des entreprises sur tel ou tel marché ou sur tel segment (ce qui constituerait des ententes susceptibles de tomber sous le coup de la législation communautaire) ;
- réalisation d'un marché commun des équipements de défense harmonisant les conditions de compétition entre industriels d'une même alliance (*level playing field*) ;
- implication de pays émergents dans la fabrication de programmes nationaux au travers de partenariats stratégiques.

c. La stratégie d'acquisition et la stratégie industrielle de défense et de sécurité

c.1. La stratégie d'acquisition consiste à déterminer comment se procurer les équipements dont ont besoin les forces armées. Elle est subordonnée aux orientations définies pour l'équipement des forces (format) et doit en principe se concentrer sur les éléments suivants :

- la meilleure efficacité ;
- le meilleur coût ;
- la plus grande interopérabilité avec ses alliés.

c.2. La stratégie industrielle de défense est distincte de la stratégie d'acquisition. Elle a pour objectif de maintenir la base industrielle et de technologie de défense pour toute une série de raisons telles que l'emploi industriel, le maintien des bureaux d'étude, l'efficacité économique de la dépense de défense ou encore l'importance de l'industrie de défense dans la course technologique et l'acquisition d'avantages compétitifs grâce à des technologies duales. Mais en termes d'effets militaires, les principales raisons d'être d'une stratégie industrielle de défense sont d'assurer :

- la sécurité des approvisionnements
- si possible un avantage technologique sur les équipements des autres armées
- un meilleur soutien grâce à une plus grande mobilisation et disponibilité des industriels en cas d'opérations extérieures

En pratique, il arrive souvent que la stratégie d'acquisition entre en conflit avec la stratégie industrielle et il est intéressant de voir comment chaque État tranche ces conflits.

Au Royaume-Uni, les documents officiels (« *the defence strategy for Acquisition reform* » février 2010 et « *National Security through technology* » février 2012) affirment que la priorité doit toujours être donnée aux besoins opérationnels sur les considérations de politique industrielle, cela afin de pouvoir fournir aux forces les meilleurs équipements au meilleur prix. Cette stratégie présente des avantages indéniables pour les forces, dont la satisfaction des besoins devient l'objectif prioritaires. Mais ses résultats peuvent aussi provoquer des lacunes capacitaires.

En France, la priorité va, depuis longtemps, à la politique industrielle sur les besoins opérationnels. Il est du reste révélateur de constater que, dans le Livre blanc, le terme de stratégie d'acquisition figure dans un chapitre dédié à la stratégie industrielle. Une telle orientation a permis le maintien d'une industrie de défense puissante et cohérente. Mais elle s'est souvent traduite par des surcoûts et a parfois abouti, elle aussi, à des lacunes capacitaires (p.ex. : drones MALE).

On voit donc qu'il y a deux positions extrêmes à éviter : d'une part, celle consistant à immoler l'industrie de défense sur l'autel de l'efficacité opérationnelle et de la sauvegarde des deniers publics et, d'autre part, celle donnant la priorité à la base industrielle de défense au détriment de la satisfaction des besoins opérationnels.

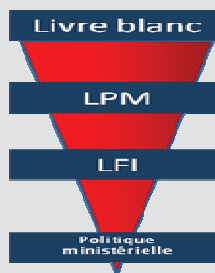
d. La stratégie de recherche

Elle est insuffisamment prise en compte. Il s'agit non seulement des programmes d'études amont accordés aux industriels, mais aussi de l'importance des experts étatiques (laboratoires de recherche de l'ONERA, de l'Institut Saint Louis, le CEA, le CNES et plus généralement de la symbiose de la recherche de défense avec les Universités, les centres de recherche etc...

2. La programmation

L'élaboration de calendriers de réalisation des orientations est nécessaire pour ce qui est de la composante humaine. Un « outil de défense » c'est d'abord un corps social, fait d'hommes et de femmes, qu'il faut former, entraîner, motiver avant de les envoyer en mission. Il faut également les accompagner tout au long de leur carrière, et s'efforcer de faire en sorte que les personnels soient dans des postes qui correspondent le mieux à leurs aptitudes. C'est tout l'enjeu de ce que les militaires appellent : « la manœuvre RH ». Ceci pour dire que l'outil de défense ne se modifie pas de façon instantanée.

Bien évidemment, la programmation est également physique, pour ce qui est du calendrier de livraison des équipements et financière, pour ce qui est des « lois de programmation ». Cette programmation est très connue du Parlement et ne mérite pas qu'on s'y arrête. Elle peut être résumée par le schéma ci-dessous :



LA VISION STRATÉGIQUE

La vision stratégique a pour fonction de transcender la réflexion de défense en la résumant en quelques phrases, quelques mots, compréhensibles par tous les citoyens : « *rester une puissance militaire et diplomatique majeure* » ; « *assurer l'indépendance de la France et la protection de tous les Français* » (vision stratégique française) ; « *avoir les forces militaires, les forces armées les mieux entraînées, les mieux commandées, les mieux équipées pour le combat, de l'histoire* » « *rester la plus grande force pour la liberté et la sécurité que le monde ait jamais connue* » (vision stratégique américaine). « *Renforcer notre position internationale* » et obtenir « *le respect de la part de nos partenaires* » (vision stratégique russe) etc.,

Cette vision ramassée n'exclut pas des déclinaisons partielles sous forme « d'orientations », de « priorités », voire de « missions prioritaires » qui sont autant d'objectifs intermédiaires assignés aux uns et aux autres quand ils ne masquent pas l'incapacité à hiérarchiser ses priorités.

Par exemple, dans la préface du Livre blanc de 2008, qui résume la vision stratégique du Chef de l'Etat de l'époque, on peut lire :

« De ce travail (la réflexion de défense du Livre blanc) émerge un nouveau concept : celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est au cœur de la vocation de la France dans le monde. »

5. Les insuffisances du précédent Livre blanc

Sur la base des réflexions qui précèdent et sans rentrer dans une critique sur le fond, la mise en exergue du modèle d'analyse stratégique permet de mettre en lumière quelques insuffisances du Livre blanc de 2008, auxquelles il conviendrait de remédier.

a) Une expression peu claire des ambitions de défense et des objectifs ultimes trop ambitieux

Le relevé de conclusion du Livre blanc comprend seize paragraphes, sans hiérarchie ni cheminement logique entre ce qui relève des stratégies d'alliance (*« l'ambition européenne est une priorité »* ; *« La France s'engagera en faveur de la rénovation de l'Otan »*), ce qui relève des orientations générales (*« la dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie de la France »...*) et ce qui relève enfin d'objectifs intermédiaires (*« européeniser l'industrie »*, *« réorganiser les pouvoirs publics »*, *« susciter l'adhésion de la nation »...*).

Si bien que les ambitions de défense elles-mêmes, telles qu'elles pourraient s'articuler dans la suite logique des menaces, n'apparaissent pas clairement¹.

Par ailleurs, la vision stratégique du Président de la République, exprimée dans la préface du Livre blanc, suscite des interrogations.

« Rester une puissance militaire et diplomatique majeure, prête à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales » suppose que la France dispose d'un outil de défense capable de projeter, seul ou en coalition, sa puissance dans des opérations extérieures telle que la Libye.

¹ Dans un bref document de huit pages intitulé « poursuivre le leadership global des Etats-Unis - priorités de la politique de défense américaine au XXI^{ème} siècle »¹ publié en janvier 2012- et qui est l'équivalent de notre Livre blanc, les stratèges américains établissent une relation directe entre menaces prévisibles, découlant de la prospective opérationnelle, et ambitions de défense..

« Assurer l'indépendance de la France et la protection de tous les Français » suppose au contraire un format de force important centré sur la prévention et la protection du territoire et des populations.

Ces deux ambitions ne sont pas incompatibles, mais les satisfaire l'une et l'autre suppose d'y consacrer des moyens financiers substantiels qui ont fait défaut à la fin de la période considérée et plus encore dans la période à venir.

b) L'absence de lien évident entre les différents éléments de l'analyse stratégique et le format d'armée

L'un des principaux reproches que l'on peut faire au précédent Livre Blanc est de ne donner aucun élément permettant de comprendre le passage des résultats de l'analyse stratégique au format d'armée.

En effet, le format d'armée est donné de façon abrupte, sans que le citoyen ne puisse comprendre en quoi le fait d'avoir à affronter des conflits sur l'arc de crise ne conditionne la nécessité d'avoir tant de frégates de haute mer ou tant d'avions de combat. Cette absence de lien logique fait craindre que les impératifs industriels conjugués aux contraintes budgétaires l'ont emporté sur toutes les autres préoccupations, ce qui ravalerait l'entier exercice de prospective au rang de causerie de salon.

Tous les Etats qui procèdent à des exercices d'analyse stratégique, y compris ceux qui dépensent le plus, sont soumis à des contraintes budgétaires et doivent intégrer dans leurs réflexions des préoccupations de maintien de l'outil industriel de défense. Ce n'est qu'en cas de guerre, que les Etats s'affranchissent ou cherchent à s'affranchir de ces limites. Mais en temps de paix, le budget et l'industrie, entrent tout autant que la définition des menaces, dans l'équation conduisant *in fine* à la définition du format des armées. Il est donc normal de les intégrer et de confronter l'outil de défense idéal avec l'outil de défense réaliste, celui qu'on peut se payer.

On peut certes admettre qu'en raison d'éventuelles « surprises stratégiques » il faille un outil de défense suffisamment robuste et adaptable pour faire face à des menaces imprévues. C'est la position américaine qui, consciente des difficultés de prévoir les menaces futures, maintient un large portefeuille de capacités militaires¹. Mais cette politique a un coût exorbitant.

¹ Voir : « sustaining U.S. global leadership – priorities for 21st century defense » : p. 6 : « Pour assurer le succès des ces missions (les ambitions de défense) plusieurs principes guideront le développement de nos forces et de nos programmes (d'équipement). Premièrement, compte tenu du fait que nous ne pouvons pas prédire la façon dont l'environnement stratégique évoluera avec une absolue certitude, nous maintiendrons un large portefeuille de capacités militaires qui mises bout à bout offriront une capacité de versatilité dans l'éventail de missions décrites plus haut. Le ministère établira une distinction claire entre les missions qui dimensionnent la taille et la forme et les autres missions. Un désinvestissement massif de nos capacités à conduire toutes les missions ne serait pas sage, compte tenu du passé et du futur de l'utilisation des forces américaines en opérations extérieures, et de notre incapacité à prédire l'avenir. »

Moins le pays a de moyens financiers à consacrer à sa défense, plus il doit faire d'efforts de prospective pour mettre en adéquation son outil de défense avec les menaces anticipées. L'analyse géostratégique doit donc être menée avec le plus grand sérieux. Une analyse intéressante, mais déconnectée de choix dictés par ailleurs pour des raisons budgétaires ou pour satisfaire à des considérations industrielles serait une catastrophe. C'est malheureusement le sentiment que donne le précédent Livre blanc.

Si nous n'avons pas les moyens de nos ambitions, alors autant faire l'économie d'une analyse stratégique inutile et passer directement au vote de la loi de finances de l'année.

c) L'absence de stratégie d'acquisition

L'incapacité ou le refus d'élaborer une stratégie d'acquisition et de la rendre publique – comme le souhaitait le Livre blanc - a permis, tout au long de la période 2007-2012, de faire prévaloir les objectifs de stratégie industrielle sur les besoins opérationnels.

Ce constat s'explique par le poids considérable de la DGA, fruit des investissements qu'elle a consenti depuis longtemps en matière de stratégie et dont témoigne la qualité des documents qu'elle publie. Il est difficile pour nous d'apprécier si, en regard, l'état-major des armées dispose du poids nécessaire pour faire prévaloir ses points de vue, compte tenu du fait que les documents de prospective opérationnelle restent classifiés et que vos rapporteurs n'ont pu y avoir accès.

Sans doute, les bonnes relations qui prévalent entre l'état-major des armées et la DGA permettent-elles de pallier les inconvénients d'une telle situation.

Mais il n'en reste pas moins qu'il serait nécessaire de mettre en place une stratégie d'acquisition transparente, ainsi qu'une instance d'arbitrage entre ces deux visions des choses – satisfaire aux besoins des armées – maintenir la BITD – qui peuvent parfois être difficiles à concilier et entre lesquelles il faut savoir trancher.

III. LA PROCÉDURE ACTUELLE DE DÉFINITION DES CIMC

A. L'ORIENTATION DES RECHERCHES

Plusieurs organismes sont susceptibles de jouer un rôle plus ou moins important dans l'orientation des recherches susceptibles de déboucher sur la découverte de technologies clés. On peut mentionner, de façon non exhaustive :

- l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques ¹
- l'Académie des sciences
- l'Académie des technologies
- le Conseil scientifique de la défense ²
- Le Conseil d'analyse stratégique (du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – à ne pas confondre avec le Comité d'analyse stratégique qui a remplacé le commissariat général au plan)
- Le Conseil économique de la défense
- Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
- La direction interministérielle à l'intelligence économique (D2IE)
- La direction générale à la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEFI) qui édite le rapport « technologies clés »
- Le « *High Level Expert Group* de la Commission européenne, lancé à l'initiative du Commissaire européen Michel Barnier. Ce groupe vient d'éditer pour la première fois un rapport sur les « *key enabling technologies* ».
- L'AED – l'Agence européenne de défense – joue également un rôle dans l'orientation des technologies clés. L'AED a élaboré deux documents particulièrement importants : la *Long term vision* qui date de 2006 et a été élaborée sous l'égide de Nick Witney, premier directeur exécutif de l'AED et le plan de développement des capacités

¹ Créé par la loi n°83-609 du 8 juillet 1983

² Créé par arrêté du 18 juin 1998. Il est chargé d'étudier les impacts à long terme des progrès scientifiques et techniques relatifs à la défense et à l'armement ainsi que leurs conséquences en France et à l'étranger sur les plans stratégiques et opérationnels.

(CDP) qui est un instrument de planification allant de la période actuelle jusqu'en 2025, classé « confidentiel union européenne ».

Pour la plupart, les travaux de ces organismes sont méconnus du grand public et leur coordination ne semble pas assurée.

On notera s'agissant du Parlement que l'office interparlementaire des choix technologiques n'a jamais mandaté d'études sur les questions de défense.

B. LA DÉTERMINATION DES TECHNOLOGIES ET CAPACITÉS INDUSTRIELLES MILITAIRES CRITIQUES

Le rôle central, pour ne pas dire exclusif, en matière de détermination des technologies et capacités industrielles militaires critiques est joué par la DGA. Celle-ci assume et revendique la responsabilité et l'expertise de définir une liste de capacités industrielles, en fonction de critères technico-opérationnels (évaluation de la menace probable et des technologies matures et disponibles pour y faire face).

Le rôle de la DGA et des documents qu'elle produit est présenté en annexe (« la démarche stratégique française »). Indiquons simplement que la plupart des documents élaborés par la DGA sont classifiés et ne sont communiqués qu'avec parcimonie aux grands industriels. Il s'agit de :

- **PP 30** (plan prospectif à trente ans) qui définit les technologies et aptitudes à maîtriser dans les cinq systèmes de force ;
- **POS** (plan d'orientation stratégique) qui identifie les axes de recherche fondamentale à promouvoir pour faire émerger les technologies nouvelles nécessaires à nos futurs systèmes de défense ;
- **PS R&T** (plan stratégique de recherche et technologie) qui constitue un cadrage global de l'action de la DGA destinée à anticiper et à maîtriser l'évolution des technologies nécessaires et utilisables dans les futurs systèmes de défense et de sécurité ;
- **PTS** (politique technique sectorielle). Ce document existe pour chaque pôle technique de la DGA.

La DGA part le plus souvent de l'arborescence des technologies dans les différents secteurs pour remonter vers les équipements militaires, ce qui est caractéristique d'une stratégie industrielle, destinée d'abord à s'assurer du maintien des compétences et des capacités sur le territoire national. Une démarche en termes de stratégie d'acquisition supposerait au contraire de partir des capacités opérationnelles pour en déduire les capacités dont nous avons besoin.

CONCLUSION

Vos rapporteurs concluent que le concept de « capacités industrielles souveraines », trop imprécis mérite d'être abandonné au profit de celui de « capacités industrielles militaires critiques ». Dans la perspective d'une meilleure utilisation de ce concept, les pistes de réflexion qu'ils ont explorées portent avant tout sur la méthode.

Premièrement, l'Etat gagnerait à simplifier ses outils d'analyse stratégique et à rendre sa démarche plus libre, plus cohérente et plus transparente. Il devrait s'efforcer de mieux articuler les étapes, de consacrer plus d'attention à la confrontation des ambitions et des moyens et enfin d'élaborer et rendre publique une stratégie d'acquisition des équipements militaires.

Deuxièmement, l'Etat doit déduire les capacités industrielles militaires critiques de la forme qu'il souhaite donner à son outil de défense et non l'inverse. Aujourd'hui, tel qu'il est dessiné, l'outil de défense français suppose de surveiller un certain nombre de capacités dont ce rapport s'est efforcé d'esquisser, pour l'exemple, une liste non exhaustive. Si à l'issue du nouveau Livre blanc, la France dessinait un nouvel outil de défense, il lui faudrait alors déterminer quelles autres capacités y associer.

Quoiqu'il en soit, en matière d'équipements de défense, tout ajustement budgétaire, à la hausse comme à la baisse, ne doit intervenir qu'après une révision de l'analyse stratégique et non pas avant. Il en va de l'efficacité et de la cohérence de l'outil de défense.

Troisièmement, l'Etat doit poursuivre ses efforts pour surveiller les matériaux critiques.

Quatrièmement, l'Etat ne doit pas renoncer à faire baisser les prix des équipements militaires. Il n'est pas dit que toute diminution de dépenses de défense doive se traduire par une réduction du format des armées. Cet objectif peut être obtenu en faisant converger plusieurs types d'actions qui ont été passées en revue, dont la nécessité de repenser la stratégie industrielle.

Enfin, la mise en place d'une authentique défense européenne, qu'elle se fasse à deux, à trois ou à vingt-sept, passera nécessairement par une analyse stratégique partagée. Il ne peut y avoir de stratégie d'alliance pérenne sans diagnostic commun sur l'évolution du monde, la physionomie des menaces, la définition d'ambitions et de moyens similaires sinon identiques, bref, sans que ne convergent les éléments fondateurs d'une politique de défense. La défense de l'Europe doit d'abord passer par des Livres blancs avant d'être concrétisée par des traités.

11

Allegati del capitolo 4

1. *War Weapons List*
2. *Joint Declaration of the Federal Ministry of Defence and the Defence Economics Committee in the Federation of German Industries on National Key Defence Technology Capabilities* (traduzione di Claudia Major e Christian Mölling)

War Weapons List
(as amended by the ninth regulation amending the
War Weapons List of 26 February 1998, Federal Law Gazette I, p. 385)

Part A

War Weapons
that the Federal Republic of Germany undertakes not to manufacture
(Nuclear weapons, biological and chemical weapons)

All apparatus, parts, equipment, installations, substances and organisms, which are used for civilian purposes or for scientific, medical and industrial research in the fields of pure and applied science shall be excluded from this definition. The substances and organisms of numbers 3 and 5, as far as they serve the purpose of prevention, protection and proof shall also be excluded¹.

I. Nuclear Weapons

1. Any weapon which contains, or is designed to contain or utilise, nuclear fuel or radioactive isotopes and which is capable of mass destruction, mass injury or mass poisoning.
2. Any part, device, assembly or material especially designed for, or primarily useful in, any weapon as set forth under paragraph (1), where no licences subject to the Atomic Energy Act have been granted.

Definition:

Nuclear fuel includes plutonium, uranium 233, uranium 235 (including uranium 235 contained in uranium enriched to over 2.1 per cent by weight of uranium 235) and any other material capable of releasing substantial quantities of atomic energy through nuclear fission or fusion or other nuclear reaction of the material. The foregoing material shall be considered to be nuclear fuel regardless of the chemical or physical form in which they exist.

¹ In case of a civil use of biological agents specified under item 3 letter b, the export restrictions shall be observed based on

- Council Regulation (EC) No. 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of dual-use items and technologies (OJ EC No. L, 159, p. 1) and
- the provisions of the Foreign Trade and Payments Regulation, particularly sections 5 and 7.

Additional restrictions, declaration requirements and inspection provisions apply to Ricin and Saxitoxin (item 3.1, letter d and items 4 and 5) pursuant to the Act Implementing the Chemical Weapons Convention of 2 August 1994, FG I, p. 1954) and the Regulation Implementing the Chemical Weapons Convention of 20 November 1996 (FG I, p. 1794), as amended by the first regulation amending the regulation implementing the Chemical Weapons Convention of 14 April 2000 (FG I, p. 530)

II. Biological Weapons

3. Biological warfare agents

- a) harmful insects and their toxic products
- b) biological agents (micro-organisms, viruses, fungi and toxins); in particular:

3.1 human and animal pathogens as well as toxins

a) viruses as follows:

1. Chikungunya virus
2. Congo-Crimean haemorrhagic fever virus,
3. Dengue fever virus,
4. Eastern equine encephalitis virus,
5. Ebola virus,
6. Hantaan virus,
7. Junin virus
8. Lassa fever virus,
9. Lymphocytic choriomeningitis virus,
10. Machupo virus,
11. Marburg virus,
12. Monkey pox virus,
13. Rift Valley fever virus,
14. Tick-borne encephalitis virus (Russian Spring-Summer encephalitis virus)
15. Variola virus,
16. Venezuelan equine encephalitis virus,
17. Western equine encephalitis virus,
18. White pox virus,
19. Yellow fever virus,
20. Japanese encephalitis virus,

b) Rickettsiae as follows:

1. *Coxiella burnetii*,
2. *Bartonella quintana* (*Rochalimaea quintana*, *Rickettsia quintana*),
3. *Rickettsia prowazekii*,
4. *Rickettsia rickettsii*;

c) Bacteria as follows:

1. *Bacillus anthracis*,
2. *Brucella abortus*,
3. *Brucella melitensis*,
4. *Brucella suis*,

5. *Chlamydia psittaci*,
 6. *Clostridium botulinum*,
 7. *Francisella tularensis*,
 8. *Burkholderia mallei* (*Pseudomonas pseudomallei*),
 9. *Burkholderia pseudomallei* (*Pseudomonas pseudomallei*)
 10. *Salmonella typhi*,
 11. *Shigella dysenteriae*,
 12. *Vibrio cholerae*,
 13. *Yersinia pestis*;
- d) Toxins as follows:
1. *Clostridium botulinum* toxins
 2. *Clostridium perfringens* toxins,
 3. Conotoxin,
 4. Ricin
 5. Saxitoxin
 6. Shiga toxin
 7. *Staphylococcus aureus* toxins
 8. Tetrodotoxin
 9. Verotoxin
 10. Microcystin (Cyanoginoson);
- 3.2 Animal pathogens as follows:
- a) Viruses as follows:
1. African swine fever virus,
 2. Avian influenza viruses as follows:
 - a) uncharacterised or
 - b) viruses with high pathogenicity as defined in Council Directive 92/40/EEC of 19 June 1992 introducing Community measures for the control of avian influenza (OJ EC, No. L 167, p. 1) as follows:
 - aa) type A viruses with an IVPI (intravenous pathogenicity index) in six week old chickens of greater than 1.2, or
 - bb) type A viruses of subtype H5 or H7 for which the nucleotide sequencing has demonstrated multiple basic amino acids at the cleavage site of haemagglutinine,
 3. Bluetongue virus
 4. Foot and mouth disease virus,
 5. Goat pox virus,
 6. Herpes virus (Aujeszky's disease)

7. Hog cholera virus (swine fever virus),
 8. Lyssa virus,
 9. Newcastle disease virus
 10. Peste des petits ruminants virus
 11. Porcine enterovirus type 9 (swine vesicular disease virus)
 12. Rinderpest virus,
 13. Sheep pox virus,
 14. Teschen disease virus,
 15. Vesicular stomatitis virus;
- b) Bacteria as follows:
- Mycoplasma mycoides*;

3.3. plant pathogens

- a) Bacteria as follows:
1. *Xanthomonas albilineans*,
 2. *Xanthomonas campestris* pv. *citri*, including stems arising therefrom like *Xanthomonas campestris* pv. *citri* types A, B, C, D, E or differently classified ones, like *Xanthomonas citri*, *Xanthomonas campestris* pv. *arantifolia* or *Xanthomonas* pv. *campestris* pv. *citromelo*;
- b) Fungi as follows:
1. *Colletotrichum coffeanum* var. *virulans* (*Colletotrichum kahawae*),
 2. *Cochliobolus miyabeanus* (*Helminthosporium oryzae*),
 3. *Micricyclus ulei* (syn. *Dothidella ulei*),
 4. *Puccinia graminis* (sy. *Puccinia graminis* f. sp. *tritici*),
 5. *Puccinia striiformis* (syn. *Puccinia glumarum*),
 6. *Magnaporthe grisea* (*Pyricularia grisea*/*Pyricularia oryzae*);

3.4 genetically modified micro-organisms as follows:

- a) genetically modified micro-organisms or genetic elements that contain nucleic acid sequences associated with the pathogenicity of any of the micro-organisms listed in sub-item 3.1 letters a, b, or c or sub-items 3.2 or 3.3,
- b) genetically modified micro-organisms or genetic elements that contain nucleic acid sequences coding for any of the toxins referred to in sub-item 3.1 letter d.

4. Facilities or devices specially designed to use the biological agents specified in item 3 for military purposes, as well as components and assemblies specially designed for use in such a weapon.

III. Chemical weapons

5. A Toxic chemicals

(Chemical Abstracts Service Registry Number: CAS)

a) O-Alkyl ($\leq C_{10}$ incl. cycloalkyl) alkyl (Me, Et, n-Pr oder i-Pr)-phosphonofluoridates, e. g.

Sarin: O-Isopropyl methylphosphonofluoridate (107-44-8)

Soman: O-Pinacolyl methylphosphonofluoridate (96-64-0)

b) O-Alkyl ($\leq C_{10}$ incl. cycloalkyl)-N,N-dialkyl (Me, Et, n-Pr oder i-Pr)-phosphoramido-cyanidates, e. g.

Tabun: O-Ethyl N,N-dimethyl phosphoramido cyanidate (77-81-6)

c) O-Alkyl (H oder $\leq C_{10}$ incl. cycloalkyl)-S-2-dialkyl (Me, Et, n-Pr oder i-Pr)-aminoethyl alkyl (Me, Et, n-Pr oder i-Pr)-phosphonothiolates and corresponding alkylated or protonated salts, e. g.

VX: O-Ethyl-S-2-diisopropyl-minoethyl methyl phosphonothiolate (50782-69-9)

d) Sulfur mustards: 2-Chloroethylchloromethylsulfide (2625-76-5)

Mustard gas: Bis(2-chloroethyl)-sulfide . (505-60-2)

Bis(2-chlorethylthio)-methane (63869-13-6)

Sesquimustard: 1,2-Bis(2-chloroethylthio)ethane (3563-36-8)

1,3-Bis(2-chloroethylthio)-n-propane (63905-10-2)

1,4-Bis(2-chloroethylthio)-n-butane. (142868-93-7)

1,5-Bis(2-chloroethylthio)-n-pentane (142868-94-8)

Bis(2-chloroethylthiomethyl)ether (63918-90-1)

O-Mustard: Bis(2-chloroethylthioethyl)ether (63918-89-8)

e) Lewisites: Lewisite 1: 2-Chlorovinylchloroarsine (541-25-3)

Lewisite 2: Bis(2-chlorovinyl)-chloroarsine (40334-69-8)

Lewisite 3: Tris(2-chlorovinyl)-arsine (40334-70-1)

f) Nitrogen mustards: HN1: Bis(2-chloroethyl)-ethylamine (538-07-8)

HN2: Bis(2-chloroethyl)-methylamine (51-75-2)

HN3: Tris(2-chloroethyl)-amine (555-77-1)

g) BZ: 3-Chinuclidinylbenzilate (6581-06-2)

B. Precursors

a) Alkyl (ME, ET, n-Pr or i-Pr)-phosphonyl-difluorides, e. g.

DF: Methylphosphonyl difluoride (676-99-3)

b) O-Alkyl(H oder $\leq C_{10}$ incl. cycloalkyl)-O-2-dialkyl(Me, Et, n-Pr oder i-Pr)-aminoethyl alkyl

(Me, Et, n-Pr oder i-Pr) phosphonites and corresponding alkylated and protonated salts, e. g.

QL: O-Ethyl-O-2-diisopropylaminoethylmethyl-phosphonite (57856-11-8)

c) Chlorosarin O-Isopropyl methyl phosphonochloridate (1445-76-7)

d) Chlorosoman O-Pinacolyl methylphosphonochloridate (7040-57-5)

6. Facilities or devices specially designed to use the chemical agents specified in item 5 for military purposes, as well as components or assemblies specially designed for use in such weapons.

Part B

Other War Weapons

I. Projectiles

7. Guided projectiles
8. Unguided projectiles (missiles)
9. Other projectiles
10. Firing devices (launchers and launching equipment) for the weapons listed in items 7 to 9, including portable firing devices for guided projectiles to combat tanks and aircraft
11. Firing devices for weapons listed in item 8, including portable firing devices as well as rocket launchers
12. Aero-engines for the propulsion of the weapons specified in items 7 to 9

II. Combat Aircraft and Helicopters

13. Combat aircraft having at least one of the following features:
 1. integrated weapon system equipped particularly with target acquisition, firing control and relevant interfaces for avionics,
 2. integrated electronic armaments
 3. integrated electronic combat system
14. Combat helicopters having at least one of the following features:
 1. integrated weapon system equipped particularly with target acquisition, firing control and relevant interfaces for avionics,
 2. integrated electronic armaments,
 3. integrated electronic combat system
15. Cells for the weapons listed in items 13 and 14
16. Jet, turboprop and rocket engines for the weapons under item 13

III. Vessels of War and Special Naval Equipment

17. Vessels of war, including those for military training
18. Submarines
19. Small vessels with a speed of more than 30 knots, equipped with offensive weapons
20. Mine sweeping boats, mine hunting boats, mine layers, mine breakers as well as other mine combat boats
21. Landing crafts, landing vessels
22. Tenders, ammunition transporters
23. Hulls for the weapons listed under items 17 to 22

IV. Combat Vehicles

24. Combat tanks
25. Other armoured combat vehicles, including combat-supporting armoured vehicles
26. Any type of special vehicles, exclusively designed for the use of weapons listed under items 1 to 6
27. Carriages for the weapons listed under items 24 and 25
28. Turrets for combat tanks

V. Barrel Weapons

29. a) Machine guns, except those with water cooling
 - b) Machine pistols, except those introduced as a model in a military armed force before 1 September 1939*
 - c) Fully automatic rifles, except those introduced as a model in a military armed force before 2 September 1945
 - d) Semiautomatic rifles except those introduced as a model in a military armed force before 2 September 1945, and rifles for hunting and sporting purposes **.
30. Machine guns, rifles, pistols for combat grenades
31. Cannons, howitzers, any kind of mortars
32. Automatic cannons
33. Armoured self-propelled guns for the weapons listed under items 31 and 32
34. Barrels for the weapons listed under items 29, 31 and 32
35. Breech blocks for weapons listed under items 29, 31 and 32
36. Revolving breeches for automatic cannons

**VI. Light Anti-Tank Weapons, Military Flame Throwers,
Mine-Laying and Mine-Throwing Systems**

- 37. Recoilless, unguided, portable anti-tank weapons
- 38. Flame throwers
- 39. Mine laying and mine-throwing systems for land mines

VII. Torpedoes, Mines, Bombs. Independent Ammunition

- 40. Torpedoes
- 41. Torpedoes without warheads (explosives)
- 42. Torpedo bodies (torpedoes without warhead – explosive – and without target detection device)
- 43. Mines of all types
- 44. Bombs of all types, including water bombs
- 45. Hand flame cartridges
- 46. Hand grenades
- 47. Infantry explosive devices, adhesive and hollow charges as well as mine-sweeping devices
- 48. Explosive charges for the weapons of item 43

VIII. Other Ammunition

- 49. Ammunition for the weapons listed under items 31 and 32
- 50. Ammunition for the weapons listed under item 29a, c and d, except cartridge ammunition having a soft core projectile with full casing, provided that the projectile does not contain any accessories, particularly a flare, incendiary or explosive charge, and where cartridge ammunition of the same calibre is used for hunting and sporting purposes
- 51. Ammunition for weapons of item 30
- 52. Ammunition for the weapons listed under items 37 and 39
- 53. Rifle grenades
- 54. Projectiles for the weapons listed under items 49 and 52.
- 55. Propelling charges for the weapons listed under items 49 and 52.

IX. Other Essential Components

- 56. War heads for the weapons listed under items 7 to 9 and 40

- 57. Ignition charges for the weapons listed under items 7 to 9, 40, 43, 44, 46, 47, 49, 51 to 53 and 59, except propellant charge ignitors
- 58. Target detection heads for the weapons listed under items 7, 9, 40, 44, 49, 59 and 60
- 59. Submunition for the weapons listed under items 7 to 9, 44, 49 and 61
- 60. Submunition without ignition for the weapons listed under items 7 to 9, 44, 49 and 61

X. Dispensers

- 61. Dispensers for the systematic distribution of submunition

XI. Laser weapons

- 62. Laser weapons specially designed for causing permanent loss of eyesight

The Federal Ministry of Defence

The Federation of German Industries

Joint Declaration

of the
Federal Ministry of Defence
and
the Defence Economics Committee in the Federation of German Industries

on

National Key Defence Technology Capabilities

The Federal Ministry of Defence
The Federation of German Industries

Berlin, 20 November 2007

1. Defence Technology Capabilities in the Context of Security Policy

The many and varied commitments Bundeswehr shoulders in the context of national defence, the NATO Alliance, the Common European Security and Defence Policy and international operations illustrate the importance of modern and task-tailored equipment for mission accomplishment on the part of the armed forces. A strong and reliable national defence industry offering a great deal of technological expertise and adequate capacities is therefore a vital partner in security.

At the same time, the changed tasks are highly taxing on the Bundeswehr's financial resources and require efficient use to be made of them. Given the further consolidation of the budget, funds for research, development and procurement are limited. This is equally true of our key partners in Europe. The export share of Germany's total defence production will also be important for the preservation and improvement of acquired technological expertise in future. In this context, the ongoing consolidation process within the European and transatlantic defence industries must be viewed from a particular, quite national angle. Europe's governments have to provide suitable framework conditions for ensuring that a balance is struck in the consolidation of the industries in Europe. Even if the purely national assessment and evaluation of the development of the defence industries' strength and competitiveness will give way more and more to international considerations, the identification of indispensable key defence technology capabilities is of paramount interest to the Federal Republic of Germany as regards its industrial and security policy. In order to also meet the demands of its role as a security partner of equal rank in future, Germany needs to maintain a modern, competitive and strong defence industry. Only the preservation and improvement of defence technology capabilities and capacities at a qualitatively and quantitatively high level and geared towards the necessary and long-term capabilities for modern armed forces that are fit for the future will ensure that Germany has a say in European and transatlantic affairs and the capability to both shape developments and engage in cooperation.

The Coalition Agreement between the Christian Democratic Union, the Christian Social Union and the Social Democratic Party of Germany dated 11 November 2005 reads:

"The Federal Government will use every opportunity to promote European armaments cooperation while preserving the key capabilities of the German defence industry and its international competitiveness; in view of the objective to guarantee the mission performance of the Bundeswehr, armaments planning takes into account the preservation of appropriate industrial expertise."

The White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (Chapter 3.7 "Armaments Policy") states:

"It means having indigenous defence technology capabilities in order to co-shape the European integration process in the armaments sector. These will guarantee cooperability and assure an influence in the development, procurement and operation of critical military systems. Only nations with a strong defence industry have the appropriate clout in Alliance decisions."

Against this backdrop, indispensable national key defence technology capabilities have been defined by the Federal Ministry of Defence and the Defence Economics Committee of the Federation of German Industries in order

- to assist Germany's defence industry in maintaining its strength and competitiveness, with the aim of also ensuring the preservation of the identified key defence technology capabilities in the European context;
- to give Germany's defence industry a reliable basis for planning and so assist it in the making of its decisions about current and future investments;
- to safeguard jobs in Germany by preserving innovativeness for the promotion of cutting-edge technology;
- to provide stimulus for a defence industry and a defence market where equal conditions of competition can be created – also with a view to maintaining the freedom of entrepreneurial activities from state interference.

2. Progress of Work to Date on the Key Defence Technology Capabilities

Following intensive coordination at the Federal Ministry of Defence and with the German defence industry, the Federal Ministry of Defence and the Defence Economics Committee of the Federation of German Industries adopted a list of indispensable national key defence technology capabilities in June 2007.

The starting point for the considerations were the six military capability categories laid down in the Bundeswehr Concept¹. Industrial capacities that come under the key defence technology capabilities need to meet current military requirements as well as those in foreseeable future scenarios. The identification

¹ Command and control; intelligence collection and reconnaissance; mobility; effective engagement; support and sustainability; survivability and protection.

process is a continuous process inasmuch as new demands on the armed forces and further technological developments will require adjustments to be made. Moreover, the conscious decision has been taken not to assign specific branches of the industry or even specific enterprises to specific capabilities.

The criterion of system capability, i.e. the capability to assume full responsibility for the manufacture of and provision of support for a complex weapon system, has been considered the key aspect of a key defence technology capability. The Federal Ministry of Defence and the Defence Economics Committee of the Federation of German Industries have jointly recognized (see Annex) that the current framework conditions call for fourteen indispensable national key defence technology capabilities at the system level. The German industry has partial capabilities with regard to three of these system capabilities. It achieves full system capability in these cases by cooperating with partners. Furthermore, three indispensable national key defence technology capabilities have been identified at the subsystem level, without direct assignment to a particular system. No ranking list has been compiled for the key defence technology capabilities as they are all indispensable.

The definition of the indispensable key defence technology capabilities provides the German defence industry with clear and reliable guidance as to the fields in which the Bundeswehr is pursuing long-term interests. This makes it easier for the industry to gear its own R&T activities to the Bundeswehr's priority subjects. Concurrently, the Federal Ministry of Defence's own research and technology work serves both to support the preservation of the existing key defence technology capabilities and to develop new technologies for Bundeswehr equipment.

The present number of agreed key defence technology capabilities is the basis for Germany's activities regarding the establishment of a strong and competitive European defence and technology base and of a balanced European defence market with equal framework conditions for all the nations involved. This is the only way the German defence industry can maintain the top technological and economic position it has attained in the European market and the world on account of its strength and competitiveness.

3. Measures to Safeguard Key Defence Technology Capabilities

The responsibility for ensuring that the list of key defence technology capabilities is continuously updated as required rests with the Federal Ministry of Defence. It will also continue to coordinate its activities in this field with the German defence industry, orientating itself towards the demands posed by the Bundeswehr's transformation.

The Federal Ministry of Defence will bear the criterion of key defence technology capabilities in mind where appropriate and possible in its contracting. This will provide the German defence industry guidance

for its plans but is not to be taken to mean that there will any guarantees or automatism in the award of Bundeswehr contracts. Enterprises whose capabilities are among the key defence technology capabilities will continue to engage in research, development and testing on their own responsibility in order to secure their technological and economic market position.

Key defence technology capabilities represent sensitive technological know-how that requires special protection. The Federal Ministry of Defence will make the national key defence technology capabilities the basis for the approval or rejection of bids by foreign investors to obtain shares in German defence enterprises or to take them over. The Federal Ministry of Defence in this way indicates its clear-cut position on the relevance of key defence technology capabilities to security. The existence of a key defence technology capability does not mean, however, that an acquisition is automatically to be prohibited. What it does mean is that whenever a selection has to be made from the range of tools available, it is the specific circumstances of each case that count.

In the field of Research and Technology, a Research and Technology Advisory Board consisting of representatives from industry, research institutes and the government is to be established with the aim of ensuring improved and early coordination for future technology work.

A number of additional associated measures are planned to be taken to safeguard indispensable key defence technology capabilities. One particular measure is the provision of exporting support for the German defence industry within the bounds set by the export directives applicable in Germany. The Federal Ministry of Defence will continue to support the German defence industry at fairs and exhibitions at home and abroad in order to demonstrate – also to international customers – the confidence the Bundeswehr has in the efficiency of the enterprises as a contractor. Another is that of using national and international support programmes such as those organised by the European Defence Agency and the European Union.

4. Outlook

The definition of key defence technology capabilities constitutes a solid foundation upon which the Federal Ministry of Defence and the Federation of German Industries can build in its joint endeavour to safeguard and further develop the national industrial armaments and technology base. As a priority of their future work, the Federal Ministry of Defence and the German defence industry will engage in a joint and coordinated effort to define and implement all the measures necessary to secure and further consolidate a position for the German defence industry in the European context that corresponds to its strength.

Dr. Peter Eickenboom
State Secretary
Federal Ministry of Defence

Friedrich Lürßen
Chairman, Defence Economics Committee
Federation of German Industries

Key Defence Technology Capabilities

Definition

“Indispensable national key defence technology capabilities (also partial capabilities) are those capabilities which, considering a forward-looking European orientation on the basis of a necessary industrial competitiveness and strength, are essential for Germany due to security policy, industrial policy, technological or defence economics reasons.”

Systems
Space-Based Reconnaissance
Combat Aircraft
Transport Aircraft
Helicopters
Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), Drones
Air Defence System, Antiaircraft Defence; Antiartillery Defence
Protected Wheeled Vehicles
Tracked Vehicles
Infantryman of the Future
Submarines; Autonomous Underwater Vehicles (AUVs)
Surface Combatants
Sea Mine Countermeasures
Modelling and Simulation (M&S)
Bundeswehr IT System (Operations)

Subsystems that are directly assigned to a system
Electronic Reconnaissance, Electronic Warfare (EW)
NBC Defence Components
Munitions Defence Components (defence against land mines, explosive ordnance and IEDs ²)

² Improvised explosive devices

12

Allegati del capitolo 5

1. *Defence Industrial Strategy* (estratti)
2. *National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security* (estratti)



Defence Industrial Strategy

Defence White Paper

Presented to Parliament by
The Secretary of State for Defence
By Command of Her Majesty

December 2005

£18.00

Cm 6697



Executive Summary

i. The Defence Industrial Strategy (DIS) is structured in three parts: Part A, providing the strategic context; Part B, reviewing different industrial sectors and cross-cutting industrial capabilities; and Part C, outlining the implications for MOD and industry as a whole, and how the DIS will be implemented.

Part A – Strategic Overview

ii. The global security environment in which the Armed Forces operate has changed substantially over the past fifteen years. Facing new and complex challenges, the roles, size and shape of Armed Forces have also changed. In parallel, the defence industry has evolved; defence companies are now often transnational, needing to attract and retain investors in international markets – forcing increased efficiency, restructuring and rationalisation. We are now reaching a crossroads.

iii. Although we are in the middle of a substantial transformation, involving a series of major new platforms (including the future aircraft carriers, Type 45 Destroyers, new medium-weight armoured fighting vehicles, and the A400M, Typhoon and Joint Combat Aircraft), we expect these platforms to have very long service lives. This means the future business for the defence industry in many sectors will be in supporting and upgrading these platforms, rapidly inserting technology to meet emerging threats, fulfil new requirements and respond to innovative opportunities, not immediately moving to design the next generation.

iv. In parallel, industrial rationalisation continues, and sustaining competition to meet domestic requirements is increasingly difficult. In several sectors, following the entry into service of major projects, there will be substantial overcapacity in production facilities in the UK defence industry in a few years' time.

v. As we look to non-British sources of supply, whether at the prime or subsystems level, we need to continue to recognise the extent to which this may constrain the choices we can make about how we use our Armed Forces – in other words, how we maintain our sovereignty and national security.

vi. Companies now have more choice than ever before about which markets to enter, which secure the best return for shareholders, and where to base their operations. If we do not make clear which industrial capabilities we need to have onshore (and this includes those maintained by foreign-owned defence companies), industry will make independent decisions and indigenous capability which is required to maintain our national security may disappear.

vii. Equally, we do not seek to restrict the scope for international cooperation and competition where this is appropriate, and we cannot afford to maintain a complete cradle-to-grave industrial base in all areas. As industry has told us, greater clarity is therefore needed urgently on which capabilities must be retained onshore, and which by implication can be met from a wider market. The DIS does not seek to set out a preferred route to international restructuring; that is very much industry's business. But it does seek to create a clear UK context to inform these decisions.

Our aim in the DIS

viii. For these reasons, we need to consider how best the MOD should seek to engage with the industrial base in order to meet our requirements. The DIS flows from the wider Defence Industrial Policy (2002), and is 'driven by the need to provide the Armed Forces with the equipment which they require, on time, and at best value for money for the taxpayer.' The DIS is thus one of many contributions to the wider aim of ensuring that the capability requirements of the Armed Forces can be met, now and in the future.

ix. The DIS will promote a sustainable industrial base, that retains in the UK those industrial capabilities needed to ensure national security. Our interaction with this industrial base must provide good value to the taxpayer and good returns to shareholders based on delivery of good performance, consistent with broader security and economic policy.

x. To deliver this, the DIS:

- gives a strategic view of defence capability requirements going forward (including new projects, but also the support and upgrade of equipment already in service), by sector. Part of the strategic view is specifying, in order to meet these, which industrial capabilities we would wish to see retained in the UK for Defence reasons. We aim to communicate the overall view to industry as clearly as possible, recognising that plans change as the strategic or financial environment evolves (and the DIS explains our current internal planning process, to allow industry to make informed judgements about how to interpret this information);
- gives further detail on the principles and processes that underpin procurement and industrial decisions;
- where there is a mismatch between the level of activity our own plans (and export/civil opportunities) would support and that required to sustain desired industrial capabilities onshore, investigates how we might with industry address that gap.

The evolving market and the UK business environment

xi. We recognise that in the UK we have a successful and sophisticated industrial base with a broad range of capabilities and which delivers a large proportion of our defence equipment and services. We welcome overseas investment where this creates value, employment, technology or intellectual assets in the UK.

xii. We also recognise the attractions of the US market, given its scale and high levels of investment in research and technology, and that the level of influence and attractiveness of MOD business varies by sector and by type of company. But the UK provides a unique environment for the defence industry:

- a greater proportion of our overall business is available to industry than in any other major defence nation, and growing expertise in the combination of systems engineering skills, agility and supply chain management required to deliver through-life capability management gives the UK defence industry a comparative advantage;

- we have a sophisticated demand for high-value products which have to stand up to active service, and consequently, are easier to market to export customers;
- we have an open market and diversity of suppliers which encourages innovation, new entrants and inward investment;
- and profit potential and a trading environment which is open to new procurement models, including long-term partnering arrangements, which incentivise industry to drive down costs but allow increased profits where these are earned by improved performance;
- in addition, the Government helps sustain an attractive overall business environment, including:
 - a stable macro-economic and political environment;
 - leadership in science & technology, including by targeted MOD investment;
 - low costs;
 - Strong support industries in finance, business services, design and marketing;
 - a highly skilled and flexible labour force;
 - a transparent business environment that encourages fair competition;
 - specific support to the Defence industry, including the Defence Export Services Organisation.

xiii. We also recognise that the bedrock of our procurement policy has to be long-term value for money. Competition is often a useful mechanism to establish this, but is not always appropriate, and needs to be used intelligently, alongside other models, considering the nature of the marketplace. The UK has increasing experience of new approaches which may apply in different circumstances, and by setting out how we approach different situations, and the various tools available, we hope in future to speed the decision-making process significantly, and pick the right tool from the toolbox first time. We also recognise the need to improve the earned profit margins available to industry based on good performance if we are to attract global investment capital into the UK defence industry.

xiv. The priority for the DIS is in ensuring that UK industry can meet the requirements of the Armed Forces, both now and in the future. Wider factors, as set out in Chapter A9, will continue to be considered in acquisition decisions. The key to ensuring that a chosen procurement strategy is most suited to the circumstances of a particular project is to expose the wider factors which impinge upon that project at the earliest opportunity, engaging relevant Government stakeholders from the outset in order to do so.

Identifying and sustaining Key Industrial Capabilities

xiv. Every nation ideally wants to keep under its control critical defence technologies, but no country outside the US can afford to have a full cradle to grave industry in every sector, and our Armed Forces continue to benefit from the extensive range of foreign-sourced equipment currently in service. And it is readily recognised that much of the equipment procured from UK prime contractors contains non UK sourced content. We welcome the progress made in establishing understandings on security of supply and the decision to introduce an EU Code of Conduct on Defence Procurement which aims to create an effective European Defence Equipment Market. We continue to welcome overseas products, and indeed in many significant areas rely on overseas supply, with appropriate guarantees (which may include technology access to ensure we can adapt equipment to meet national requirements over time) and/or judgement that any increased risk to maintaining our operational independence is acceptable.

xv. The UK also retains a sizeable, open and broadly-based defence industry which delivers a large proportion of MOD's needs, and we welcome overseas investment, especially from companies that create value, employment,

technology or intellectual assets in the UK and thus become part of the UK defence industry. Within this strategy, we aim to tell industry very clearly where, to maintain our national security and keep the sovereign ability to use our Armed Forces in the way we choose, we need particular industrial capabilities in the UK (which does not preclude them being owned or established by foreign-owned companies). We have therefore assessed industrial capabilities against national security priorities, broken down into:

- strategic assurance (capabilities which are to be retained onshore as they provide technologies or equipment important to safeguard the state, e.g. nuclear deterrent);
- defence capability (where we require particular assurance of continued and consistent equipment performance);
- and strategic influence (in military, diplomatic or industrial terms), as well as recognising potential technology benefits attached to these which have wider value. But as the DIS makes clear, even where we wish an industrial capability to be sustained in the UK for strategic reasons, that does not necessarily preclude global competition in that sector for some projects.

PART B – Review by Industrial Sector and Cross-cutting Capabilities

B1. System Engineering

xvi. Given that the new platforms being brought into service are likely to remain in our inventory for many years, and are increasingly complex, it is little use investing in cutting-edge science unless systems engineering capability and vital long-term knowledge is maintained. New technologies will have less benefit if the knowledge of how they might best be exploited and inserted into existing equipment has been lost. This demands a high level of systems engineering skills, at all levels of the supply chain (recognising that much of a platform's capability is delivered through its subsystems, which will often be the route to upgrading capability), sustained through the life of the equipment. The significance of this capability varies by sector, but it is generally very important for maintaining our control of how we operate our Armed Forces.

B2. Maritime

xvii. We require versatile maritime expeditionary forces, able to project power across the globe in support of British interests and delivering effect on to land at a time and place of our choosing. To sustain this capability:

- it is a high priority for the UK to retain the suite of capabilities required to design complex ships and submarines, from concept to point of build; and the complementary skills to manage the build, integration, assurance, test, acceptance, support and upgrade of maritime platforms through-life;
- For the foreseeable future the UK will retain all of those capabilities unique to submarines and their Nuclear Steam Raising Plant, to enable their design, development, build, support, operation and decommissioning. MOD and industry must demonstrate an ability to drive down and control the costs of nuclear submarine programmes;
- We also need to retain the ability to maintain and support the Navy.
- There are a number of specific key maritime system capabilities and technologies which we should retain onshore, and the ability to develop and integrate into platforms complex maritime combat systems is also a high priority.

xviii. In the past, we have specified that all warship hulls should be built onshore. However, the national security requirement surrounds the ability to upgrade rapidly, integrate highly complex and sensitive subsystems, and launch operations from the UK base. To sustain this requires a minimum ability to build as well as integrate complex ships in the UK, not least to develop the workforce, and to adjust first-of-class designs as they develop. At issue is the capacity required. The Future Aircraft Carrier, Type 45 Destroyer and Astute projects will keep the UK shipbuilding industry fully employed for some years (and it may not have the fabrication capacity to absorb the full programme at its peak), but from around 2016, the steady-state demand will be significantly lower. The business must be streamlined for greater efficiency and profitability. The clear trend is for fewer more capable platforms, able to incorporate upgrades as necessary to respond to new technologies and threats. The ability to do so will depend upon us working together with industry to address the fundamental issues of affordability and productivity. The industry, which is currently fragmented, needs to consolidate and refocus around a core workload which sustains key capabilities and represents a viable business. Provided our key capabilities are maintained, not all of them must be exercised onshore for every project, and the strategic need for onshore execution will be judged on a case by case basis.

xix. We will immediately start negotiations with the key submarine companies with the aim of achieving a programme-level partnering agreement with a single industrial entity for the full life cycle of the submarine flotilla, addressing key affordability issues. The aim is to achieve this agreement in time for award of the fourth and subsequent Astute Class submarines. For Surface Ship Design & Build, within the next six months, we aim to have reached a common understanding of the core load required to sustain the high-end design, systems engineering and combat systems integration skills that we have identified as being important. We expect industry to begin restructuring itself around the emerging analysis to improve its performance, and shall build on the momentum generated by the industrial arrangements being put together on the CVF programme to drive restructuring to meet both the CVF peak and the reduced post-CVF demand. For surface ship support, we will start immediate negotiations with the industry with the aim of exploring alternative contracting arrangements and the way ahead for the next upkeep periods, which start in the autumn of 2006. Key Maritime Equipment industrial capabilities will be supported by the production of a sustainability strategy by June 2006.

B3. Armoured Fighting Vehicles (AFVs)

xx. The AFV fleet is key to the Land Forces' military effectiveness. There are compelling advantages to retaining a UK industrial AFV capability to maintain and upgrade the capability of current and future equipment. We seek to maintain in the UK AFV Systems Engineering, Domain and Design Knowledge for though life capability management, including the ability to act as an intelligent customer for the design, development and manufacture of new AFVs and their integration into networks. We also need the intellectual ability to design, validate and interpret the results of AFV testing, though most test and evaluation facilities do not necessarily have to be on-shore. We also wish the UK defence industry to be able to design, build and integrate onto the platform AFVs' critical subsystems, including electronic architecture, sensors and integrated survivability solutions. We also need to be able to repair and overhaul AFVs onshore, and we need the industry to be able to respond quickly, including through deployed support on operations. For future projects, we need industry to deliver the complex system of systems that will make up the Future Rapid Effects System (FRES) fleet.

xxi. It is questionable whether any single company has the ability or expertise to provide all elements of the FRES capability cost-effectively. The most likely solution will be a team, led by a systems integrator with the highest levels of systems engineering, skills, resources and capabilities based in the UK, in which national and international companies cooperate to deliver the FRES platforms, including the required subsystems.

xxii. The UK AFV industry has consolidated so that BAE Systems Land Systems (LS) is the supplier of 95% of our current inventory. We need to manage this in-service fleet through life whilst still retaining access to best of market products at subsystem level. Building on discussions already set in train, we will work hard with the company to give effect to the long-term partnering arrangement required to improve the reliability, availability and effectiveness through-life of our existing AFV fleets. We intend to establish a joint team early in 2006 to establish a business transformation plan underpinned by a robust milestone and performance regime. We expect to see a significant evolution of BAE Systems Land Systems both to deliver AFV availability and upgrades through life, and to bring advanced land systems' technologies, skills and processes into the UK. If successful in their evolution, BAE Systems will be well placed for the forthcoming FRES programme.

B4. Fixed wing

xxiii. Air power continues to offer the ability to transform the battlespace, utilising its inherent attributes of reach and speed to enable strategic operational and tactical agility. We are introducing two new, highly sophisticated manned combat fast jets, Typhoon and the Joint Combat Aircraft, which are intended to last for more than 30 years. Current plans do not envisage the UK needing to design and build a future generation of manned fast jet aircraft beyond these types. However, precisely because the current fleet and the new types we are introducing are likely to have such long operational lives, we need to retain the ability to maintain and upgrade these types for a considerable period.

xxiii. The focus must shift to through-life support and upgrade and what is required to sustain this critical capability in the absence of large-scale manufacture. MOD has been working closely with BAE Systems, as the UK's only supplier of fast jets, for some time to understand these mutual challenges, which are likely to impact on the UK industrial footprint, in particular around BAE Air Systems' four main production sites. We intend to continue to work together to explore how a long term partnering arrangement for the through-life availability of a significant proportion of the fixed-wing fleet might be delivered to sustain these capabilities and deliver improved value for money. We aim on working during 2006 to develop the solution – which will be challenging given the scale of the transformation that is required – and to implement it from 2007.

xxiv. We and industry share a close alignment of interest in UAV and UCAV technology. Although at present we have no funded UCAV programme, targeted investment in UCAV technology demonstrator programmes would help sustain the very aerospace engineering and design capabilities we will need to operate and support our future aircraft fleet. Such investment would also ensure that we can make better informed decisions which will need to be taken around 2010-2015 on the future mix of manned and unmanned aircraft. Additionally, UK industry will have the opportunity to develop a competitive edge in a potentially lucrative military and civil market. We intend to move forward with a substantial joint Technology Demonstrator Programme in this area. We hope that appropriate arrangements will be in place to allow this to proceed in 2006.

xxv. Our plans to retain onshore the industrial capabilities required to ensure effective through-life support to the existing and planned fast jet fleet – and to invest in developing UCAV technology – will also provide us with the core industrial skills required to contribute to any future international manned fast jet programme, should the requirement for one emerge. This recognises both the uncertainty of our very long term requirements – with the possibility that we shall want to replace elements of the Typhoon and Joint Strike Fight fleets with manned aircraft – and that we should avoid continuing to fund industrial capabilities for which we have no identified requirement.

xxvi. Critical mission systems, including electro-optical (EO) sensors, radar, Electronic Support Measures (ESM) and Defensive Aids Systems (DAS) are also significant areas where we wish to retain onshore capability and where suppliers must be able to work with the prime contractor and be rewarded for developing new solutions.

xxvii. Our need to retain a minimum level of onshore capability does not necessarily mean that we will need to support all aspects of our aircraft in the UK. For Typhoon, we will work with our partners to create a better and more efficient business model for the aircraft's support and upgrades, ensuring that we retain onshore our ability to satisfy our sovereign requirements over its lifetime. Clearly, BAE Systems, and, for the engines and mission systems respectively, Rolls-Royce, Smiths Aerospace and Selex Sensors and Airborne Systems will have a significant role to play in this..

xxviii. For the Joint Strike Fighter, the through-life support of the UK aircraft will be provided from the Lockheed Martin Global Support System which is being established on a co-operative basis amongst the nine JSF partner nations. As part of this performance based arrangement, the UK also intends to establish sovereign support capabilities which would provide, in country facilities to maintain, repair and upgrade the UK fleet and an Integrated Pilot and Maintainer Training Centre. Our aim is that BAE Systems as a key JSF Industry partner to Lockheed Martin will provide these support services in the UK under a Team JSF badge. There is no fundamental defence requirement for a JSF Final Assembly and Check Out (FACO) facility, although an ongoing joint study between MOD, DTI and BAE Systems, due to conclude in early 2006, is seeking to assess whether a UK FACO is necessary to preserve essential engineering skills within BAE Systems and would be a cost effective and affordable solution.

xxix. There is no sovereign requirement to sustain an indigenous capability in large and training aircraft. We will continue to need, however, the systems engineering and design skills and Intellectual Property Rights for the integration of new mission systems, avionics and defensive aids into these platforms.

B5. Helicopters

xxx. Helicopters are inherently responsive, adaptable and flexible, and contribute to a variety of military tasks. They can operate in a very wide range of combat and environmental conditions, and will often be an essential part of a balanced expeditionary force.

xxxi. The helicopter sector has similar characteristics to the AFV sector – a high concentration of knowledge relating to the existing fleet, but a healthy international competitive environment. AgustaWestland's systems engineering capability needs sustainment to maintain our ability to support and upgrade the current fleet.

xxxii. Our preferred solution is to invest in the Future Lynx product, currently undergoing detailed capability and value for money assessment, to meet our Battlefield Reconnaissance and Surface Combatant Maritime Helicopter requirements and sustain the necessary Design Authority capability at the company in the short to medium-term. We intend to promote a more open, predictable but demanding partnered relationship with the company, to provide better value for money and reduce their reliance on our investment to sustain the design engineering skill-base, and accordingly intend to finalise a Strategic Partnering Agreement with AgustaWestland by Spring 2006. We will continue to look to the vibrant and competitive global marketplace to satisfy our future helicopter requirements (including for support). We also wish to keep different levels of capability onshore in rotorblades, mission systems, survivability, vibration management and electronic architecture.

B6. General munitions

xxxiii. Recent operations have clearly demonstrated that despite the increases in technology, modern warfare, particularly on the ground, requires highly trained and motivated service personnel to engage in combat at a very personal level. It is in such engagements that quality general munitions are essential to provide the volumes of fire and the 24 hour, all weather capability required to suppress, neutralise and demoralise enemy forces. It is essential that we retain onshore the Design Authority (DA) role and its underpinning capability for munitions manufactured. We also require the ability to develop munitions for specific purposes to match our doctrine, and maintain an intelligent customer capability for non-UK designed munitions. A robust through-life management capability onshore is vital. It is also essential that we retain a proof and surveillance capability onshore for UK designed munitions as well as at least a minimum munitions disposals capability. We should also retain onshore the UK's insensitive munitions and related energetic materials capability, which are world-class. But we do not consider it necessary to retain all aspects of bulk explosives manufacture in UK and would be prepared to source small arms ammunition offshore if security of supply could be guaranteed; it is presently questionable given potential undercapacity in global supply.

xxxiv. In this sector, BAE Systems has the majority of the existing business, but there remain niche capabilities abroad and elsewhere in the UK which may meet future needs. We have therefore adopted a partnership with BAE Systems and are considering ways in which we can rationalise the through-life management of munitions, without ruling out the prospect of global competition for future projects at this stage. We also have partnering agreements with other suppliers (Rheinmetall and Wallop Defence Systems) in niche areas. We will reach further conclusions on how best to sustain our required access to general munitions in summer 2006.

B7. Complex weapons

xxxv. Complex Weapons provide our Armed Forces with battle winning precision effects. The UK is making a significant investment in the upgrade and development of complex weapons, which peaks at just over £1BN next year and will reduce by some 40% over the next five years following the delivery of Storm Shadow and Brimstone. There is, apart from the Meteor programme, little significant planned design and development work beyond the next two years. This will present a substantial challenge to the industry.

xxxvi. There are some types of complex weapon that we have bought from overseas in the past, and we would be prepared to source future torpedoes from abroad provided we retain the capability to support the current inventory, write tactical software, and design and integrate homing heads. However, we would wish to maintain the ability to design, develop, assemble, support and upgrade other complex weapons, which is a complex task requiring a number of critical and sensitive underpinning capabilities. We also see the potential of Directed Energy Weapons.

xxxvii. The fragility of the wider UK industrial base is such that open international competition could put the sustainment of key industrial capabilities at risk. We intend to work with all elements of the onshore industry over the next six to twelve months to establish whether – and if so how – we can achieve a sustainable industry that meets our requirements in a value for money fashion. There is potential for industrial rationalisation and consolidation and we will need to work with other European governments to identify whether a coordinated approach to sustain a viable industrial base is possible. But this will not be to the exclusion of US-owned companies, in particular those who have established a firm foothold in the UK.

B8. Command, Control, Communication and Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (C4ISTAR)

xxxviii. This is a very significant area where we assume sustained expenditure. It will be the C4ISTAR related capabilities that will help underpin the overarching Network Enabled Capability essential to the continued transformation of our capability, by providing the technology to deliver agile, networked and informed Armed Forces.

xxxix. Much of the innovation is driven by the civil sector and we are in general a relatively minor customer in a market where the pace of technological change creates its own set of unique pressures. To maintain national security, we need to maintain in the UK specific industrial capabilities, including:

- High grade cryptography and associated information assurance capabilities;
- A continued ability to understand, integrate, assure and modify mission critical systems.

as well as intelligent customer status and a research and development base supported by a manufacturing capability in specific areas.

xxxx. There are a number of healthy companies with the requisite skills in the UK, and given civil opportunities in this sector and a large number of planned projects, competition by project seems sustainable for the foreseeable future. However, maintaining a cryptographic capability currently requires a specific strategy to sustain an end-to-end design, development and manufacturing capability. We are working with other government departments to generate better coherence across Government, and increase industry's visibility of the total opportunities.

B9. Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Force Protection

xxxxi. We are committed to maintaining the UK's political and military freedom of action despite the presence, threat or use of CBRN weapons, and this is an area in which significant increases in investment are currently planned. We need the UK industrial base, which is a world leader in this field, to deliver intelligent supplier capabilities, systems engineering, specific technology research, as well as the supply of certain raw materials and the manufacture of medical countermeasures.

xxxii. CBRN protection requirements have for some time been met through a healthy competitive industrial market place. We will explore however the potential costs and benefits of partnering, however, particularly with the four main industrial players in the UK (Smiths Detection, General Dynamics UK, Serco Assurance and EDS), to see whether other acquisition models could allow us to achieve rapid and innovative acquisition and achieve better value for money.

B.10 Counter terrorism (CT)

xxxiii. Given the nature of the international terrorist threat, capabilities previously needed in specialist areas and in Northern Ireland are increasingly becoming required across the Armed Forces. This reinforces the importance of the counter-terrorism sector, and provides greater opportunities for both industry and MOD to become more cost-effective in the CT field.

xxxiv. Although there are aspects of the technology base within the development, manufacture and sustainment of a CT system that need to

be retained within UK industry, it is primarily within the areas of systems engineering (including design and development), testing and evaluation, and system packaging that the MOD needs to be able to maintain critical elements of its CT capability onshore. We believe there is no urgent remedial action required to sustain these industrial capabilities.

B.11 Technology priorities to enable defence capability

xxxv. To support the industrial capabilities identified across the sectoral analysis there are a number of areas in which the UK must sustain existing technological strengths or where we should, resources permitting, consider developing our expertise. There are other technologies showing promise across a range of defence applications that may have either a large impact on specific defence capabilities or a more widespread impact across many aspects of defence. These are provisionally identified in the DIS, but we recognise we will need further work in 2006 to inform our research and technology priorities.

B.12 Test & evaluation (T&E)

xxxvi. T&E is vital to the development, introduction into service and through-life support of the equipment used by our Armed Forces. It contributes to a variety of activities which reduce risk to our Armed Forces. We use a mixture of in-house, Government Owned Contractor Operated (GoCo) and commercial T&E facilities in the UK to support the acquisition and sustainment of military capability. The majority of MOD T&E sites operated on our behalf by QinetiQ under the Long Term Partnering Agreement (LTPA). All these capabilities are kept under constant review to ensure that they continue to meet our T&E requirements and to identify potential rationalisation or efficiency opportunities.

xxxvii. In some cases a UK based T&E capability is essential for, amongst other things, certain quality assurance, safety or operational security needs and sovereignty of access. In other cases the important element is to retain the ability to direct, understand, analyse and verify T&E results rather than actually conduct testing on-shore, subject to certain safeguards including security of supply. We will work with industry to identify where such distinctions can be safely made. Our current strategic intent in the medium term is to retain T&E capability within the UK, but to look for overseas cooperation where appropriate. Work in the European Defence Agency may lead, in due course, to a longer-term strategy to consolidate T&E capabilities across Europe.

PART C: Implementing the Defence Industrial Strategy

xxxviii. The DIS also presents real and fundamental challenges to the Ministry of Defence. The strategy will not deliver unless the whole of the defence acquisition community, including industry, are able to make the necessary shifts in behaviours, organisations and business processes.

il. The basic principles of Smart Acquisition still hold true and are a strong foundation from which to take forward the DIS. But our future approach to acquisition must be built around achieving primacy of through life considerations; coherence of defence spend across research and development, procurement and support; and successful management of acquisition at the departmental level. Our detailed implementation plan has specific initiatives to address the objectives of achieving:

- primacy of through-life considerations;
- coherence of defence spend across research, development, procurement and support;
- successful management of acquisition at the Departmental level.

i. The measures identified under these headings are necessary to improve our acquisition performance. But they may not be sufficient. We will appoint a senior official to review our current acquisition construct and recommend changes across the MOD's business with final recommendations by May 2006 for early implementation.

ii. We will be looking for parallel commitment from industry in the following areas:

- planning more effectively and jointly for the long term, embracing the vision of through-life capability management to meet our requirements cost-effectively;
- investing in growing and maintaining a high-quality systems engineering capability within the UK;
- promoting greater interaction and collaboration between MOD, prime contractors, SMEs and the universities to stimulate innovation in science, technology and engineering;
- encouraging trust, openness, transparency and communication with MOD at all levels;
- embracing open systems architecture principles and incremental acquisition approaches throughout the supply chain;
- working jointly to foster better understanding of each others' objectives and business processes, including a greater commitment to joint education, staff development and interchange opportunities.

iii. We will keep the progress of this work, and the extent to which real change is being demonstrated on the ground, under review within the MOD, through the Acquisition Policy Board reporting to the Minister for Defence Procurement. We will want formally to review progress with the National Defence Industries Council regularly. We will also review this Strategy as a whole once every Comprehensive Spending Review period.



National Security Through Technology:

Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security

Presented to Parliament
by the Secretary of State for Defence
By Command of Her Majesty

February 2012

Cm 8278

£16.00

Executive Summary

- i. Defending the UK is one of the Government's primary responsibilities. To achieve this, we need to provide our Armed Forces and national security agencies with the best capabilities we can afford, to enable them to protect the UK's security and to advance the UK's interests, both now and in the long term; and in doing so, to obtain the best possible value-for-money for the tax-payer.
- ii. Wherever possible, we will seek to fulfil the UK's defence and security requirements through open competition in the domestic and global market, buying off-the-shelf where appropriate, in accordance with the policies set out in this paper. Procurement in the defence and security areas is, however, fundamentally different from other forms of procurement, so we will also take action to protect the UK's operational advantages and freedom of action, but only where this is essential for our national security. This new approach is shown in the diagram on page 16.
- iii. Defence and security procurement has a significant industrial and economic impact. Our policy on technology, equipment, and support for UK defence and security also supports our wider economic policy objective to achieve strong, sustainable, and balanced growth for the UK. The Government has a vital role in supporting UK-based industry to succeed in a competitive global marketplace.
- iv. Our assessment of the affordability of MOD's ten-year equipment plan, which will be published later this year, will enable UK-based industry to focus its investment in technology and development work and manufacturing infrastructure, thereby reducing costs and overheads and making its products more competitive for UK and overseas customers. And it will contribute to our wider initiative of publishing procurement pipelines for a range of sectors to give suppliers the confidence to invest for the future and compete on a level playing field.
- v. We will ensure that the UK continues to provide a unique environment for industry in the defence and security sectors: a larger proportion of our overall business is open to competition than in many other major nations; we have a sophisticated demand for high-value products which have to stand up to active service; and we have an open market and diversity of suppliers that encourages innovation, new entrants, and inward investment.
- vi. Generally we will favour bilateral collaboration on technology, equipment, and support issues, as we believe this offers the best balance of advantages and disadvantages. We will continue to work multilaterally, for example through NATO or the EU, where this offers a clear benefit to the UK. International programmes provide important opportunities for UK-based industry and we will look to encourage and support participation in such programmes.
- vii. Technology underpins most equipment and support arrangements. The global availability of technology combined with an ever-increasing pace of technological change means that, in delivering the UK's defence and security, we face an increasingly capable and diverse range of threats. These are likely to include not only sophisticated military weapons, but also greater innovative and ingenious application of readily available civil technologies. Where adversaries can more easily buy high-technology products on the open market, this potentially reduces our operational advantages.

- viii. The current impact and widespread influence of technology in our world stems directly from increased consumer demand and better manufacturing techniques. It is also the product of earlier scientific research, which in turn depended on investment, whether by the public or private sectors. To understand, counter, and protect against such threats, we need to be able to use effective investment in defence and security science & technology to access and deliver technology into our future systems and equipment to provide operational advantage. Given the critical role that science & technology plays in supporting our immediate needs and programmes, we will need to manage carefully the balance between this and addressing our future capability needs. We also need to ensure our own technical capability, infrastructure, and research organisations are carefully prioritised to retain our ability to be an intelligent customer, develop specific solutions, and maintain credibility with our allies.
- ix. We are, therefore, carefully prioritising investment in science & technology. It is our intention to sustain investment at a minimum of 1.2% of the defence budget. Furthermore, despite the difficult financial position, we are planning a small rise in cash terms in defence science & technology spending over the period of the Comprehensive Spending Review.
- x. We will focus investment of defence-related and security-related science & technology over the current Comprehensive Spending Review period in order to achieve the following six critical outcomes:
- support to current defence and security operations;
 - plan for future capabilities that will be needed in the longer term;
 - cost reduction and more future proof systems;
 - support to critical science & technology capabilities/facilities;
 - provide timely and effective advice to Ministers and Government; and
 - particular focus on the human and sociological aspects of capability.
- xi. Building on the Centre for Defence Enterprise's (CDE) success in providing efficient access to innovation, we will broaden its remit to cover both the defence and security domains. As part of this, we will seek ways to provide more support to small- and medium-sized enterprises in the development of routes to market for potential products and to enhance communication mechanisms between CDE and our suppliers.
- xii. The Government recognises that, to fulfil the aims set out in this White Paper, we need thriving, innovative, and highly efficient suppliers. A healthy and competitive industry in the UK makes a significant contribution to developing and sustaining key defence and security capabilities, as well as contributing to export-led growth and a re-balanced economy. This also gives us greater leverage with international partners.
- xiii. A well-regulated trade in defence and security products helps the Government to underpin strategic relationships and enhance the security capacity of our allies. We value highly the important role of defence and security exports in strengthening the UK economy and are clear in our commitment to promoting them overseas.
- xiv. We will work to enable UK-based industry to be sufficiently competitive to provide best value-for-money to the UK taxpayer in meeting our defence and security needs and to export successfully. This approach is pragmatic, not altruistic: we will be supportive, but not protectionist.

- xv. Cyberspace is complex, rapidly changing through increasing interconnection, and bringing us all closer together. This presents new opportunities and new challenges across the UK. The UK Cyber Security Strategy¹ recently set out the approach we will take to realise the huge potential of cyberspace for the UK; making this country one of the most secure places in the world to do business in cyberspace, more resilient to cyber attack and better able to protect our interests in cyberspace; and helping to shape an open, vibrant and stable cyberspace which the UK public can use safely and that supports open societies.
- xvi. As part of our wider policy objectives, we will create the conditions for greater global private sector investment in the UK and to maximise the benefits of public sector investment. A healthy defence and security industry, including SMEs, brings wider economic benefits, in terms of providing jobs, maintaining skills, and making a considerable contribution to the Exchequer. The companies involved in defence and security already sell significant volumes of goods and services abroad at a time when strong and balanced growth, driven partly by increased exports, is the overriding priority of the Government.
- xvii. We recognise that not all markets across the world share the UK's conditions and therefore will continue to promote open markets in defence and security capabilities. Our overall aim is to secure freer access to these markets, improve the flow of defence information and technology across borders, and to enable the UK defence industry to compete on merit in other markets. Ministers from across Government will do their utmost to assist UK-based suppliers in obtaining export orders.
- xviii. We will also provide increased opportunities for small- and medium-sized enterprises to fulfil their potential in supplying defence and security requirements. This includes making our processes more transparent, simpler, and faster, which is seen as particularly important to SMEs. This is part of our wider work to simplify public procurement processes, which includes introducing a package of measures to ensure public procurement promotes growth, such as publishing medium term procurement pipelines, simplifying procurement processes to reduce burdens on industry, and engaging with potential suppliers at a much earlier stage, before formal procurement begins, to increase their opportunities to participate.
- xix. In the security sector, we are evaluating the potential benefits of appointing a Senior Responsible Owner (SRO) within Government to head up a security authority and the merits of developing a UK Security Brand.
- xx. We are establishing a new Ministerial Working Group to co-ordinate the cross-Government aspects of our new approach.
- xxi. We will ensure that our Armed Forces and the wider national security community continue to get the equipment and support they require at an affordable cost and at value-for-money to the taxpayer. This will encourage a vibrant UK-based industry that is able to compete against the best in the world to meet not only the UK's needs, but is also able to win a significant share of the world market.

¹ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cyber-security-strategy> .

Part 1: UK Defence and Security Procurement

1. The first part of this White Paper sets out how we will procure technology, equipment, and support to meet the UK's defence and security needs. The second part looks at the wider UK perspective – including growth, skills, and emerging sectors – in the context of our defence and security procurement policy and at Government action to encourage UK-based companies to fulfil our requirements and export successfully.

Chapter 1: Our New Approach

1.1 Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security

2. The 2010 National Security Strategy² and Strategic Defence and Security Review³ set a target for the national security capabilities that the UK will need by 2020 and charted a course for getting there. This paper sets out a formal statement of our approach to technology, equipment, and support for UK defence and security, taking account of the responses we received in the public consultation last year⁴.
3. This is our high-level policy until the next strategic review, which is expected to be held in 2015. It supersedes the Defence Industrial Strategy 2005 and the Defence Technology Strategy 2006.

² A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy (Cm 7953) October 2010.

³ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (Cm 7948) October 2010.

⁴ Following the publication of the Green Paper 'Equipment, Support, and Technology for UK Defence and Security' (Cm 7989) in December 2010, a public consultation was held between January and March 2011. A summary of the responses received is being published in parallel with this White Paper. See Equipment, Support, and Technology for UK Defence and Security: A Consultation Paper - A Summary of the Consultation Responses (Cm 8277) February 2012.

1.2 Our objective

4. The sole objective of defence and security procurement, financed through the defence and security budgets, is:

To provide our Armed Forces and national security agencies with the best capabilities⁵ we can afford, to enable them to protect the UK's security and to advance the UK's interests, both now and in the long term; and in doing so, to obtain the best possible value-for-money⁶.

Part One of this paper explains how that objective will be achieved; and in particular our Open Procurement principle:

Wherever possible, we will seek to fulfil the UK's defence and security requirements through open competition in the domestic and global market

which will be qualified by the principle of Technology Advantage:

We will take action to protect our operational advantages and freedom of action, but only where this is essential for national security.

5. Our policy on technology, equipment, and support for UK defence and security also supports our wider economic policy objective to achieve strong, sustainable, and balanced growth for the UK. Defence and security procurement has a significant industrial and economic impact. The Government has a vital role in supporting UK-based industry to succeed in a competitive global marketplace. Part Two of this paper explains these linkages and how we are supporting exports and encouraging SMEs in these important sectors.

1.2.1 Defined requirements consistent with a defined budget

6. This Government inherited a defence programme with a £38 billion deficit, as well as under-provision for risk and optimism bias, so we have been determined not to repeat the mistakes of the past. We are making the difficult decisions that are needed to match commitments effectively to resources and will be bold and ambitious, in order to build formidable, well-managed Armed Forces that are structured for the rigours of future conflict and supported by an affordable defence programme.
7. As previously announced, the Ministry of Defence (MOD) will be publishing later this year an assessment of the affordability of its ten-year equipment plan, reviewed by the

⁵ In this context, a capability generally comprises a body of highly trained people operating in accordance with UK doctrine and procedures, who have the necessary equipment and support to carry out the specialist tasks which they have been assigned. Support is essentially the range of activities that maintain a capability throughout its life-cycle – i.e. from acquisition to disposal. Much of this support comes from contractors providing services. As a rule of thumb, the cost of supporting a defence capability throughout its life is often said to be three or four times the cost of its initial procurement.

⁶ Value-for-money is the optimal combination of time, cost, and effectiveness, within available resources. It is a relative concept, which involves the comparison of potential and actual outcomes of different procurement options. Value-for-money for each programme is determined on a case-by-case basis, depending on the circumstances. Non-quantifiable factors may be relevant to value-for-money assessments, such as a supplier's track record and financial robustness. The MOD does not consider wider employment, industrial, or economic factors in its value-for-money assessments.

National Audit Office. The new realism about the equipment budget and programme costs will allow the MOD to give industry a clear, comprehensive, and credible view of plans for future procurement. This in turn should enable industry to provide the MOD with a much clearer view of its ability to meet the specified requirements, as well as to plan more effectively and invest more confidently in the development of new technologies – to the advantage both of firms and of the nation. This is consistent with the Green Paper consultation responses, which argued strongly for greater transparency of future requirements and budgets to allow industry to invest. And it will contribute to our wider initiative, led by the Cabinet Office, which is publishing procurement pipelines for a range of sectors to give suppliers the confidence to invest for the future and compete on a level playing field.

1.3 Achieving value for money: the Open Procurement principle

8. In many respects, the UK's defence and security requirements are just like the requirement of the National Health Service to procure the equipment it needs to treat patients or the requirement of the Fire and Rescue Services to procure the equipment they need to handle emergencies. Our general policy in these and many other fields of public procurement is to use open competition to achieve value-for-money – obtaining the best products and services at the lowest possible cost to the taxpayer.
9. Our starting point for defence and security procurement is the same. The Open Procurement principle is:

Wherever possible, we will seek to fulfil the UK's defence and security requirements through open competition in the domestic and global market.

In doing so, we will also seek to:

- buy off-the-shelf⁷ where appropriate, in accordance with the policies set out in this paper;
 - use a common set of open principles, rules, and standards wherever possible, to ensure that we have the flexibility and agility to upgrade capability incrementally and to ensure interoperability with our key allies;
 - make defence and security procurement as accessible as possible to small- and medium-sized enterprises (SMEs); and
 - ensure that support services provided by industry are increasingly integrated with our defence and security agencies so they can provide assured availability during operations.
10. We believe that applying the principle of open procurement will result in the greatest possible value-for-money for our defence forces and security agencies. Open procurement also offers the best catalyst for UK-based industry in the defence and security sectors to be efficient and competitive – and provides them with the best chance of gaining export markets, increasing their profits and market share, and reducing the taxpayer's cost of purchase.

⁷ Off-the-shelf is usually understood to mean that a suitable product or service is readily available in the open market. This is discussed in more detail in Section 2.2 below.

1.4 Why defence and security procurement is different: the Technology Advantage principle

11. Open procurement cannot, however, be the whole answer, because the defence and security sectors are in two fundamental respects different from other fields. To defeat our adversaries and to protect ourselves at times when we most need to do so:
 - we often need superior technology and other forms of battle-winning edge (so-called “operational advantage”); and
 - we must be able to operate, maintain, and refresh certain capabilities effectively, without being dependent on others (so-called “freedom of action”).

As with all acquisition choices, this is subject to affordability and value-for-money. The extent to which we choose to protect our operational advantages and freedom of action always involves a balance of risk and opportunity cost.

12. Our principle of Open Procurement will, therefore, be qualified by the principle of Technology Advantage:

We will take action to protect our operational advantages and freedom of action, but only where this is essential for national security.

In doing so, we will:

- identify and, if essential for our national security, take action to protect the critical areas where the UK needs either an advanced technology to counter our adversaries or special products or services to maintain our freedom of action, particularly during operations;
- protect our ability to evaluate independently the effectiveness of technologies and equipment;
- work with close allies to develop technology, equipment, and support arrangements that meet our mutual defence and security needs;
- preserve a lean but effective group of highly skilled people within our defence and security establishment who are capable of acting as intelligent customers⁸ for such advanced technologies and support services;
- retain within Government research organisations those specific capabilities which are essential for our national security and use these organisations in a more coherent way to give us the greatest possible scope for technological advance; and
- work closely with potential suppliers to ensure that they have a full understanding of our future requirements, so that they can develop appropriate advanced technologies and healthy supply chains.

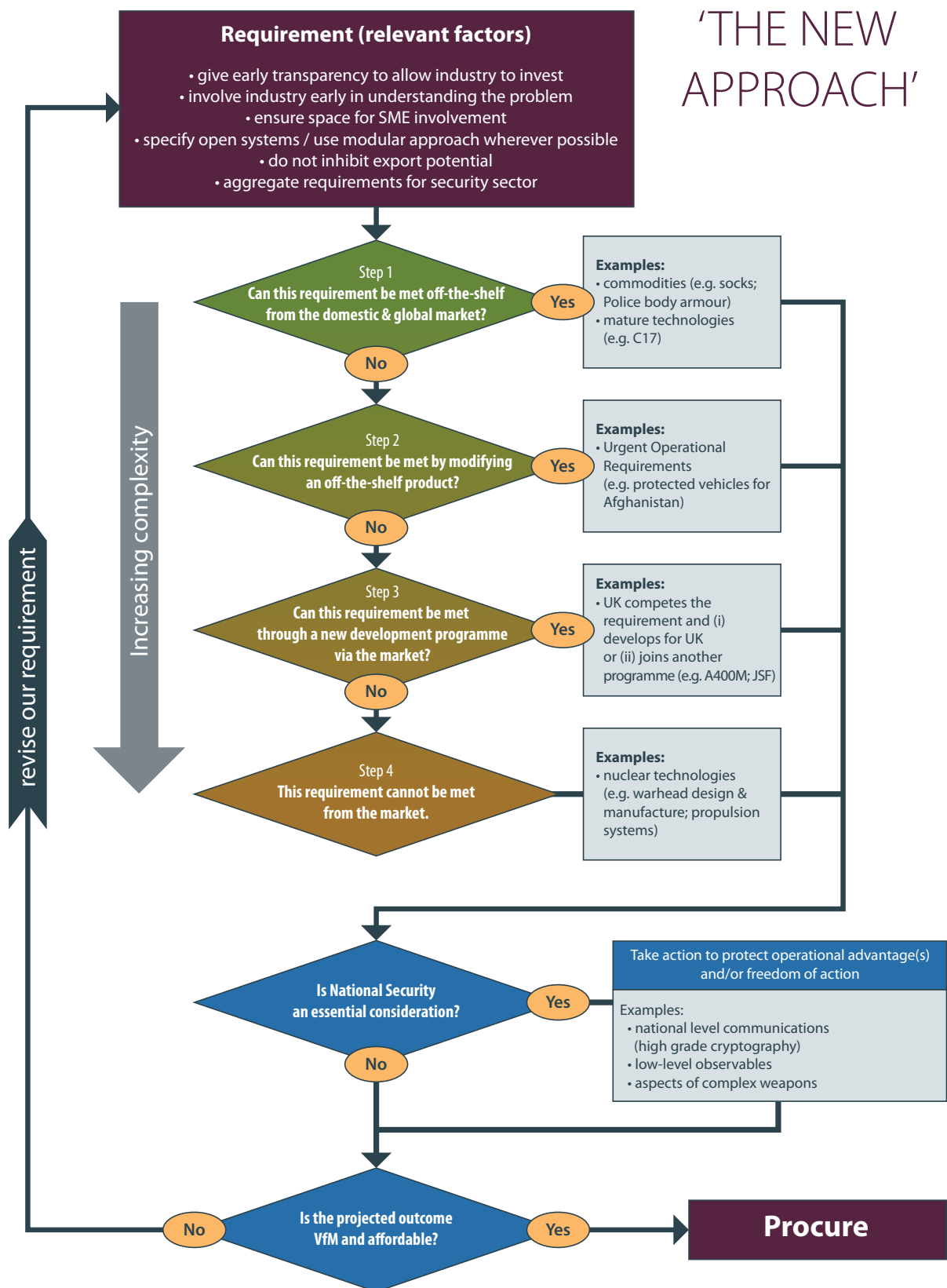
⁸ We define being an intelligent customer as ‘having a clear understanding and knowledge of our requirements and of the products or services being supplied in response, including the management of their supply, as well as the ability to use those products or services safely and effectively’.

13. We will also seek to minimise the costs of obtaining operational advantage and freedom of action by, wherever possible:
- integrating advanced technologies into standard equipment purchased through open procurement;
 - sharing and developing appropriate technologies with our key allies;
 - seeking the best and most advanced civilian technology that can be adapted and incorporated into defence and security equipment to give us operational advantage; and
 - making the greatest possible use of synthetic training and simulation to reduce the cost of training personnel, particularly when applying advanced technologies to new capability needs.

1.5 Application of our New Approach

14. The diagram at Figure 1 is a high-level, schematic representation of how our new approach will work in meeting the future technology, equipment, and support requirements for UK defence and security. The key feature to note is that moving from Step 1 to Step 4 generally introduces greater complexity and therefore risk. It also requires greater direct investment by the Government. This is why we aim to procure capability off-the-shelf (Step 1) where appropriate, in accordance with the policies set out in this paper.
15. For clarity, the diagram does not attempt to show every aspect of the new approach. Three important factors in particular are not shown. First, it only shows one feedback loop, whereas in practice establishing a requirement and the best means of delivering it is a much more iterative process. Second, the question of whether to work with another country to procure capability (see Section 3.2) will be considered at the initial stage, but will be revisited as the time/cost/risk factors of successive stages in the process become clearer. Third, the new Ministerial Working Group may also be involved at different stages in the process (see Sections 1.7 and 5.4).

Figure 1



1.6 The wider UK perspective

16. We recognise that, to fulfil the aims set out in this White Paper, we need thriving, innovative, and highly efficient suppliers. A healthy and competitive industry in the UK makes a significant contribution to developing and sustaining key defence and security capabilities, as well as contributing to export-led growth and a re-balanced economy.
17. We recognise in particular that:
 - the defence and security sectors are an integral part of the UK's advanced manufacturing sector, supporting many highly-skilled jobs and vibrant supply chains; and
 - Governments are the leading customers of defence and security goods and therefore our procurement approach and the differing approaches in other countries shape the defence and security market;

and we have:

- an economic policy objective to achieve strong, sustainable, and balanced growth that is more evenly distributed across the country and between industries.

1.7 Taking action

18. We are taking specific action:
 - Ministers from across Government are doing their utmost to assist UK-based suppliers in obtaining export orders;
 - we strongly support exportability, including by creating opportunities for export potential to be built early into our own equipment and support requirements;
 - there are increased opportunities for small- and medium-sized enterprises to fulfil their potential in supplying defence and security requirements; and
 - a new Ministerial Working Group is being established to co-ordinate the cross-Government aspects of our new approach.

1.8 Opportunities for UK-based industry

19. We continue to procure defence and security technology, equipment, and support worth tens of billions of pounds per annum. The approach described in this White Paper provides multiple opportunities for UK-based industry:
 - through participation in open competition, UK-based suppliers will maintain their efficiency and remain competitive with the best in the world;
 - the increased use of off-the-shelf purchasing will give UK-based suppliers the chance to sell equipment and support services that are easily exportable; and
 - through close cooperation in advanced technologies and operationally critical support, UK-based suppliers can earn profits while enhancing our defence and security capabilities, at costs that represent value-for-money.

20. Our assessment of the affordability of MOD's ten-year equipment plan, being published later this year, will enable UK-based industry to focus its investment in technology and development work and manufacturing infrastructure, thereby reducing costs and overheads and making its products and services more competitive for UK and overseas customers.
21. We recognise that many of the large companies that supply the UK are now transnational in outlook and therefore have choices about where they invest. We will ensure that the UK continues to provide a unique environment for industry in the defence and security sectors: a larger proportion of our overall business is open to competition than in many other major nations; we have a sophisticated demand for high-value products that have to stand up to active service; and we have an open market and diversity of suppliers which encourages innovation, new entrants, and inward investment.

Chapter 3: Technology Advantage

Our principle of Open Procurement will be qualified by the principle of Technology Advantage:

We will take action to protect our operational advantages and freedom of action, but only where this is essential for national security.

In doing so, we will:

- identify and, if essential for our national security, take action to protect the critical areas where the UK needs either an advanced technology to counter our adversaries or special products or services to maintain our freedom of action, particularly during operations;
- protect our ability to evaluate independently the effectiveness of technologies and equipment;
- work with close allies to develop technology, equipment, and support arrangements that meet our mutual defence and security needs;
- preserve a lean but effective group of highly skilled people within our defence and security establishment who are capable of acting as intelligent customers for such advanced technologies and support services;
- retain within Government research organisations those specific capabilities which are essential for our national security and use these organisations in a more coherent way to give us the greatest possible scope for technological advance; and
- work closely with potential suppliers to ensure that they have a full understanding of our future requirements so that they can develop appropriate advanced technologies and healthy supply chains.

We will also seek to minimise the costs of obtaining operational advantage and freedom of action by, wherever possible:

- integrating advanced technologies into standard equipment, purchased through open procurement;
- sharing and developing appropriate technologies with our key allies;
- seeking the best and most advanced civilian technology that can be adapted and incorporated into defence and security equipment to give us operational advantage; and
- making the greatest possible use of synthetic training and simulation to reduce the cost of training personnel, particularly when applying advanced technologies to new capability needs.

3.1 Sovereignty

48. The approach to open procurement set out in Chapter Two is our default position to meeting our defence and security requirements. However, procurement in the defence and security areas is fundamentally different from other forms of procurement, because we need to maintain:

- operational advantage, which is fundamental to the effect that a given capability can achieve; and
- freedom of action, which is essential to be able to use a capability effectively.

We will take action to protect the UK's operational advantages and freedom of action, but only where this is essential for our national security. The extent to which we choose to protect our operational advantages and freedom of action always involves a balance of risk and opportunity cost. As with all acquisition choices, this is also subject to affordability and value-for-money.

49. These concepts are essential to our national security and are applicable throughout the acquisition cycle and the life of a capability; to the situation now and in the foreseeable future; and to current acquisition plans and long-term research priorities.

3.1.1 Sovereignty concepts

Operational advantage

50. Operational advantage is the ability to find and maintain an edge over potential adversaries, both to increase the chances of our success in hostile situations and to increase the protection of the UK assets involved, especially our people. This is also fundamental to the overall effect that a given capability can achieve.
51. Operational advantage can be based on factors such as superior intelligence, training, and doctrine, but it is particularly important in terms of equipment and underpinning technologies. It is always relative to a given opponent, so the potential operational advantages available against a state will differ from those available against a non-state actor.
52. Obtaining and maintaining any operational advantage involving technology and equipment inevitably requires investment, often long-term in nature. It also involves a balance of risk. We want to maximise our advantages, but the UK's resources are finite. Investing in any operational advantage therefore involves foregoing the opportunity to invest in other national security capabilities.

Freedom of action

53. Freedom of action is the ability to determine our internal and external affairs and act in the country's interests free from intervention by other states or entities, in accordance with our legal obligations. This freedom is the essence of national sovereignty. It is also essential to be able to use a capability effectively, although not at any cost.
54. For national security capabilities in general, freedom of action rests on the assurance that we will be able to use them – or continue to use them – whenever we need to; and that when we do so, they will perform as we require. In the field of defence, freedom of action includes being able to conduct combat operations at a time and place of our choosing.

55. Different acquisition options offer differing levels of assurance in relation to our future freedom of action, particularly where a potential supplier is based overseas. The UK may, therefore, have to balance the potential benefits of taking a particular acquisition approach for a specific defence or security capability against the possible risks to our freedom of action. The circumstances in which we will need to do this will vary according to the capability concerned and the external situation. In each case, there will also be a balance of risk between the extent of freedom of action that is practically achievable and the constraints that could arise from measures taken to protect it. In some cases, the costs of potential protective measures may be prohibitive.

3.1.2 Protecting sovereignty

56. The precise circumstances in which we may need to take action to protect our operational advantages and freedom of action will vary according to the nature of the threats we face and the capabilities we need to respond to them. However, we currently envisage that there are four general cases – not necessarily exclusive – in which such action is likely to be needed in the interests of national security.

General cases

57. First, where the capability we require is by its nature fundamental to our freedom of action as a nation. The leading example of this is secure information and communications transfer at national level. This covers the ability of the Government to conduct its business securely at the highest level, including communications with posts overseas and commanders of deployed forces. High-grade cryptography remains strategically vital across Government. The need to protect our most sensitive information, wherever it is in the world, creates a sovereign requirement to control those aspects of cryptographic production, deployment, and support that are critical to the integrity of the product and therefore to our national security.
58. Secondly, where the fulfilment of our requirement, or the operation of the resulting capability, is heavily dependant upon a supplier having access to highly classified intelligence information or technologies. In these circumstances we will only be able to consider suppliers of equipment and support services that meet the highest standards of trust. The leading example of this is the UK's nuclear deterrent, as regards both weapons and propulsion systems.
59. Thirdly, where operational circumstances mandate changes to an in-service capability that can only be met by having an assured ability to respond – particularly in terms of technical expertise and knowledge – at the highest levels of speed and agility. A leading example of this is electronic warfare and associated defensive aids, where the ability to update deployed capability in the light of intelligence is essential to survivability. Responding to cyber security threats is another area where speed of response is critical.
60. Fourthly, where the nature of the UK's potential operational advantage when using a particular capability means we need the highest possible confidence in one or more aspects of its performance. For this, we need to be an intelligent customer across a number of dimensions.
61. A key issue is our ability to assure the operation of critical sub-systems, which will often include the design and operation of complex electronic hardware and the associated controlling software. This may require us to request assurances relating to processes and components used in the manufacture of such sub-systems, as well as their subsequent operation and support through-life. Without these assurances we would be unable to judge the level of operational risk or take appropriate action to mitigate certain threats.

Similarly, the ability to understand a system as a whole and to be able to modify or upgrade it through systems integration can be essential to the performance of the system and to our ability to react to the changing and evolving threat environment. This point was stressed in the Green Paper consultation responses. This ability to understand and validate performance and risks, from component to system-of-systems levels, is also essential for safety certification or accreditation, as for example in airworthiness.

62. The general cases described above set out the circumstances in which we may consider taking action to protect operational advantages and freedom of action. They are not absolute tests: even where a particular requirement is similar to one or more of these general cases, this does not automatically mean that protective action should be taken. The decision whether to take action depends on other factors, particularly the balance of risk, affordability, and value-for-money.

Aspects of capability

63. Where we judge that it is essential to take action to protect the UK's operational advantages or freedom of action, we expect to seek to protect up to four aspects of a specific capability by obtaining specific security of supply undertakings. These four aspects are timely access to the:
 - essential skills and knowledge needed to design, develop, integrate, evaluate, support and maintain key systems and sub-systems, together with the conduct of test, evaluation, support and upgrade processes for those systems. Science, technology, engineering, and mathematical (STEM) skills are likely to be particularly important here, a point of concern for many of those who responded to the Green Paper consultation;
 - facilities and infrastructure which support these processes including specialist manufacturing and production facilities, design systems, support infrastructure, and test and integration rigs;
 - technologies critical to the design and development of key systems and sub-systems; and
 - appropriate freedoms from potential legal constraints on the use of technology (including intellectual property rights) to enable the UK and its suppliers to maintain, upgrade, and operate key systems and sub-systems.

The timescales within which access is needed will be established as part of setting the requirement and the delivery strategy for that capability.

64. We may also need to protect one or more unique services provided by a trusted supplier, where these are essential to operational response (see also paragraph 59 above).
65. Some of our suppliers may be fundamental to achieving and maintaining certain of our sovereignty requirements, so we may take action to protect those aspects of capability that they supply to us which are essential to our national security.
66. At present, the capability sponsor in MOD is responsible for setting out strategies for delivering future military capability, whilst the Defence Equipment and Support (DE&S) organisation is responsible for considering how those capabilities should be sourced. The future arrangements will be determined as part of MOD's on-going Defence Transformation and Materiel Strategy work.

Cost

67. Once the smallest critical component of capability required for protection has been established and a procurement route has been identified that meets our national security requirements, a relative cost will need to be established for maintaining this component through the procurement route identified. We will then make a decision about whether this cost is affordable and demonstrates value-for-money.

Other considerations

68. Where the UK has an operational advantage and freedom of action, it needs to ensure that these are not forfeited. We must not allow our potential adversaries to erode our advantages or use them against us, nor to constrain our freedom of action. It is therefore essential that these are not compromised by selling (or gifting) them, indiscriminate sharing through loss, or espionage. A further national security consideration is, therefore, having appropriate measures in place to prevent this happening, including export licensing (see section 5.2.3 below).

3.1.3 Impact of national security issues on the market

69. Individual countries' measures to protect their own operational advantages and freedom of action have a distorting effect on the international defence and security market. This compounds what would otherwise be the limitations of that market.
70. Some defence and security capabilities, or aspects of them, are required by many nations and are therefore available in the global market. Significant elements of many defence and security capabilities are similar, if not identical, to technologies, products, and services that exist or are needed for civil applications and in the private sector, so these too are available from the market. The market does not, however, always function in these ways.
71. The market in defence and security capabilities is inhibited because:
 - the costs of entry into the market are high;
 - Governments are usually the only legitimate buyers of capabilities that have exclusive military use;
 - the export and import of defence-related and security-related products and services tend to be closely regulated. (The UK restricts commercial exploitation where this threatens national security and for similar reasons the UK does not necessarily have access to technologies and capabilities developed by other nations, even close allies);
 - nations take national security considerations into account when deciding how to procure such capabilities; and
 - some capabilities are so specialised or generate so little demand, that there is insufficient incentive for private sector investment in their development.
72. Key factors that normally drive availability, efficiency, and innovation of products and services are, therefore, sometimes absent in the defence and security sector – and there is no effective or legitimate market for some such capabilities.

3.1.4 EU commitments

73. The UK is required under the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) to act fairly, transparently, and openly by competing defence and security requirements at a European Union (EU) level. The exception is where the essential interests of our security are at stake and in those circumstances the UK can, like all Member States, derogate from the Treaty to the extent necessary to protect those interests by invoking Article 346.
74. The UK has recently transposed EU Directive 2009/81/EC on defence and security procurement into national law¹². This Directive sets new procurement rules for contracting authorities/entities that purchase military equipment, sensitive equipment, and related goods, works, or services. It also provides rules where contracting authorities/entities purchase works and services for specifically military purposes that involve, require, or contain classified information.
75. Our commitment to open competition for the UK's defence and security requirements is consistent with the UK's obligations as a member of the EU. Our approach to protecting sovereignty, working with other countries, and acquiring technology is consistent with our right to protect national security under Article 346.

3.2 Working with other countries

76. There are two main reasons for working with other countries on defence and security procurement. First, we may wish to take the economies of scale that become possible when working with another nation, as well as the opportunity to harmonise requirements, pool resources, share facilities and overhead costs, and benefit from longer production runs. This also allows us to spread the cost and risk of research and acquisition, as well as to secure better value from our respective investments in defence and security.
77. Second, working with another nation may allow us to maximise our capabilities, by sharing technologies and aspects of capability that would not otherwise be available to the UK. This may involve fostering cooperation in research and technology, as well as developing cooperative or collaborative equipment programmes that increase interoperability.
78. Working with another state in these ways is not detrimental to our national sovereignty, provided that we retain the operational advantages and freedom of action that we judge to be essential to our national security.
79. We will generally favour bilateral collaboration on technology, equipment, and support issues, as we believe this offers the best balance of advantages and disadvantages¹³. We will, however, continue to work multilaterally, for example through NATO or the EU, where this offers a clear benefit to the UK. International programmes provide important opportunities for UK-based industry and we will look to encourage and support participation in such programmes, consistent with the principles in this White Paper.

¹² This Directive was brought into UK law as the Defence and Security Public Contracts Regulations on 21 August 2011. See: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/introduction/made>.

¹³ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (Cm 7948) October 2010, paragraph 5.5.

80. It is fundamental to being able to participate in international programmes that the UK invests sufficiently in relevant technologies and capability areas to be seen as a worthwhile partner. But the UK will do this only where such investment can be shown to provide value-for-money.
81. There are also broader benefits to working with other countries, including increasing participant nations' military interoperability, capability, and effectiveness, as well as strengthening bilateral relations and helping deliver the UK's wider national security objectives.

3.2.1 Bilateral

82. We will seek to engage strongly with potential partners for future projects or programmes whose defence and security posture is closest to our own or where we have shared interests.
83. The US represents our major bilateral acquisition partner, reflecting the close defence relationship between our two countries. Collaboration with US offers access to cutting-edge research and technologies and improved interoperability with our major ally. We are seeking to facilitate cooperation between our countries through the US-UK Defence Trade Cooperation Treaty and we are collaborating closely with the US Government and UK-based industry on the preparations for bringing the Treaty into force. The Treaty aims to speed up the delivery of equipment and enable easier sharing of information, by removing the need for US export licences – normally required by the US International Traffic in Arms Regulations (ITAR) – for items destined for US or UK government end-use when being transferred within an Approved Community of UK or US government establishments and industrial facilities. The Treaty will help improve interoperability between our Armed Forces and support to operations; and we share the US President's view that the Treaty "will be good for our workers and our troops in both our countries"¹⁴.
84. In 2010 we signalled the start of a long-term intensification of our defence and security relationship with France, expanding cooperation across a range of defence initiatives designed to increase interoperability and complementarity and to maximise the value of our respective investments in defence. At the UK/France Summit in November 2010, we agreed a comprehensive programme of defence and security cooperation to be taken forward in the coming years. Alongside cooperation on joint nuclear research facilities, this includes a commitment to strengthen cooperation between our Armed Forces and to increase efficiencies through economies of scale. It also includes greater cooperation in those Research and Technology domains where national considerations are a key driver.
85. We will work closely to improve access to each others' defence markets and explore areas for greater industrial and technological cooperation, especially in those areas that are critical for maintaining key capabilities. We will also systematically look to align requirements and timelines for further medium/long-term opportunities. This is a long-term relationship that will greatly benefit both nations. It is also a critical factor in wider procurement and science & technology decisions.
86. Alongside this, we are also keen to increase cooperation with a range of other countries. Our shared interests are most intense with our NATO and EU partners, with many of whom we have a history of close cooperation on technology and equipment matters.

¹⁴ <https://london.useembassy.gov/gb118.html>.

We also have vital and long-standing intelligence and science & technology partnerships in the 'Five-Eyes'¹⁵ community. But our defence and security dialogues are global in their reach and many of them already have a technological dimension. We are always willing to explore the scope for partnership with other countries on future projects and programmes where this might spread the cost and risk of research and acquisition or help share technologies and aspects of capability that would not otherwise be available to us.

3.2.2 Multilateral

87. Where there is a clear benefit to the UK, we will work with other countries on multilateral acquisition projects and programmes. These offer potentially greater economies of scale (see paragraph 76) and can also increase interoperability. However, they also need to be appropriately structured and managed, as they can be hampered by contractual and political issues and can suffer from over-complexity.
88. The UK is committed to a number of key projects that are being procured multilaterally and are delivering or are set to deliver outstanding capability – for example, the Typhoon combat aircraft and the A400M transport aircraft. Furthermore, we will maintain our involvement in NATO initiatives that aim to create common standards for basic equipment. We also remain open to discussion about potential collaborations through NATO or other routes, such as OCCAR¹⁶. And we are in turn exploring opportunities to lead on new potentially multilateral programmes, such as the UK's Global Combat Ship (GCS).
89. Heads of State and Government endorsed the Lisbon Capabilities Package at the NATO Summit in November 2010. This package covers ten key capabilities, which include current priority shortfalls (for example, countering Improvised Explosive Devices (IEDs)); current, evolving and emerging threats (theatre ballistic missile defence and defending against cyber attacks), and developing long-term critical enabling capabilities (such as NATO's Air Command and Control System). We support the NATO Secretary General's Smart Defence initiative, with its emphasis on more pooling and sharing and on better prioritisation and coordination of effort to fill key capability gaps. The UK is also working to improve the effectiveness and performance of the European Defence Agency (EDA), including better-focused and more realistic work programmes, with efforts directed at increasing key areas of capability. We believe that discussions in such fora should play an increasingly important role in identifying and coordinating opportunities to harmonise requirements, pool resources, and share facilities with other nations, which could then be taken forward bilaterally or in small groups by interested parties.

Defence engagement

90. Across the range of our international relations, we are implementing the SDSR vision of bringing together all the levers of our international influence. In the defence field, the Defence Engagement Strategy will maximise the impact that all of our defence-related assets and activities will have in achieving our international objectives. This includes the significant role that industry and exports can have as a part of our comprehensive bilateral (and multilateral) relationships.

¹⁵ The Technical Cooperation Program (TTCP), often referred to as 'Five-Eyes', comprises Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom, and the United States.

¹⁶ Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement.

3.3 Technology

91. Technology underpins most equipment and support arrangements. It is the thread linking our current capabilities and our future plans. The Green Paper consultation responses stressed its central importance for almost all aspects of this White Paper.

3.3.1 Investing in technology advantage

92. Achieving operational advantage over potential adversaries depends on investment in technology. The current impact and widespread influence of technology in our world stems directly from increased consumer demand and better manufacturing techniques. It is also the product of earlier scientific research, which in turn depended on investment, whether by the public or private sectors. The Green Paper consultation responses stressed these points.
93. The global availability of technology combined with an ever-increasing pace of technological change means that, in delivering the UK's defence and security, we face an increasingly capable and diverse range of threats. These are likely to include not only sophisticated military weapons, but also greater innovative and ingenious application of readily available civil technologies. Where adversaries can more easily buy high-technology products on the open market, this potentially reduces our operational advantages.
94. To understand, counter, and protect against such threats, we need to be able to use effective investment in defence and security science & technology to access and deliver technology into our future systems and equipment to provide operational advantage. We must also recognise that although we frequently face low-technology threats, even the simplest of IEDs often requires sophisticated technical solutions for detection and protection.
95. Over the last decade there has been a reduction in the proportion of defence spending that goes on science & technology, from around 2.6% to 1.2% of defence spending. Given the critical role that science & technology plays in supporting our immediate needs and programmes, we will need to manage carefully the balance between this and addressing our future capability needs. We also need to ensure our own technical capability, infrastructure, and research organisations are carefully prioritised to retain our ability to be an intelligent customer, develop specific solutions, and maintain credibility with our allies.
96. Whilst we need to adapt and use more civil technologies to meet our defence and security needs, there remain areas of technology development where the market is weak, including Chemical and Biological Defence (CBD) and countermeasures for counter-terrorism (for example, electronic surveillance). These will continue to require focused investment in science & technology beyond what is provided by civil commercial markets.
97. We are, therefore, carefully prioritising investment in science & technology. It is our intention to sustain this investment at a minimum of 1.2% of the defence budget. Furthermore, despite the difficult financial position, we are planning a small rise in cash terms in defence science & technology spending over the period of the Comprehensive Spending Review.

3.3.2 Being an intelligent customer

98. Almost all technology development derived from current global science & technology investment is driven by the consumer market. We need to draw on and leverage this investment, but to succeed we need to know what to buy, where it can be bought from, and where we need to focus our own investment in science & technology. We need access to the knowledge and expertise to integrate civil technologies into our defence and security systems and equipment. We need to understand the inherent strengths, opportunities, and weaknesses in how it is used – in particular, when the protection of individuals is at stake. Equally vital is the provision of effective and accurate advice on defence-related and security-related science & technology in times of crisis or emergency; this is particularly important in being able to adapt rapidly to new security situations and respond quickly to urgent operational requirements. The role of an intelligent customer for science & technology – its acquisition, use, and application – is therefore critical to our success in defence and security activities, to operational advantage and freedom of action, and to achieving value-for-money.
99. Success as an intelligent customer nevertheless presents its own challenges. As well as knowledge of a particular technology - how we plan to use it operationally and how it was designed to be used through-life (including subsequent upgrades and insertion of new technologies) – we must understand and assess the market place, what is potentially available, who the suppliers are, and what processes and standards are being used. This can be achieved through greater sharing of defence and security problems, thereby helping suppliers provide the most viable solutions from the market, but it also requires further investment in the tools, techniques, and expertise to assess market products and services.
100. An intelligent customer has to be able to apply systems-level thinking and to understand how to integrate commercial off-the-shelf products, designed for markets with a high degree of certainty, into evolving defence and security systems and equipment. We have, therefore, to be able to identify, understand, and evaluate the technical, financial, interoperability, and security risks involved in such integration.
101. Improving our understanding of commercial products needed to address these challenges will require investment. The understanding needed will be different at various stages of the acquisition process, including in-service and disposal; such understanding will also vary according to the complexity of our requirements and systems. The Government is not able to sustain deep technical expertise in all areas of science & technology: access to trusted sources of information and retained experts with a broad knowledge regarding use of technology, rather than deep knowledge in a particular area of science & technology, will be required. Once potential solutions have been identified, demonstration within a realistic environment will be needed to provide effective comparison and to understand the integration issues. Being an intelligent customer is also vital where we choose to procure or assess bespoke systems. In general, the Government retains responsibility for safety and operational risk, so we will need to maintain sufficient in-house expertise to understand those risks properly.
102. In addressing the challenge facing us as an intelligent customer for science & technology in defence and security, we will prioritise investment towards providing timely and effective advice to Ministers and decision-makers. This includes maintaining a lean, skilled workforce in-house. We will also shape our expertise and access to expertise in developing and assessing markets and keeping up to date with the latest developments; and we will develop tools and techniques to assess, integrate, and evaluate our equipment and systems requirements, through modelling, simulation, and experimentation. This includes drawing on partnerships which already exist between

Government and industry, applying relevant industrial and operational expertise in collaborative teams to analyse problems, examine options, and make recommendations on de-risking requirements, helping us to make informed decisions.

3.3.3 Government in-house science & technology capabilities

103. The UK Government's research organisations play a critical role in the development of defence and security capability. They are essential to our national security, in particular where specific expertise is needed for sensitive international collaboration (e.g. where intelligence establishes the technical requirement, such as providing the lead in defeating IEDs); where the private sector does not meet market needs (e.g. Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRN) protection); where the ownership of risk and responsibility for stewardship is retained by the Government (e.g. the nuclear deterrent); or where critical modification of commercially available technology is required (i.e. specific security add-ons to off-the-shelf products).
104. In meeting our defence and security requirements, we draw on the capabilities of a range of Government research organisations. The two principal Government organisations dedicated to science & technology in the defence and security fields are MOD's Defence Science and Technology Laboratory (Dstl) and the Home Office's Centre for Applied Science and Technology (CAST)¹⁷.
105. Dstl supplies sensitive and specialist science & technology services to MOD and the other Government departments. It leads the formulation, design, and delivery of a coherent and integrated MOD science & technology programme, using industrial, academic, and Government resources. It manages and exploits knowledge across the wider defence and security community (through programmes such as ATHENA which makes existing MOD-sponsored science & technology research reports available to the wider defence and security community); and seeks to understand science & technology risks and opportunities through horizon-scanning.
106. CAST supports the full range of security and law enforcement capabilities through the effective use of specialist science & technology. Operating where others cannot for reasons of impartiality and national security, CAST provides advice, innovation, and frontline support to the Home Office, the police service, and the security and intelligence agencies in areas where work needs to be done within Government for national security reasons. The recent restructuring of CAST aims to enhance engagement with industry, academia, and other Government research organisations to share in the acquisition and development of knowledge and technology that can be applied to the unique problems faced across the security and law enforcement domains.
107. Many of the Green Paper consultation responses suggested that the Government should conduct research and develop technology only where industry is unwilling or unable to do so. We remain committed to the principle that our science & technology organisations will conduct research and development in the defence and security sectors only where it is essential for our national security to do so (see also paragraph 103 above).
108. Government science & technology organisations, their technical capacity and facilities with defence and security interests must be complementary, rather than duplicative. We recognise that it is often extremely difficult to rebuild capabilities that have been discontinued and that requirements and capabilities may lie across departmental

¹⁷ Formerly the Home Office's Scientific Development Branch.

boundaries. Requirements often change with time, so there is a need for an agile mechanism to re-assess existing capability balances. We will build on the existing Interlab Forum¹⁸, which brings together the key public sector research establishments so that we can:

- develop and embed better mechanisms to link defence and security customer and supplier communities and to capture shared requirements; and
- ensure greater joint working and joint management of capabilities and activities across the relevant defence and security Government science & technology organisations.

3.3.4 Developing and communicating future requirements to industry

109. We need to exploit technology advances more rapidly into our capability, but we also need to recognise that science & technology is fundamentally based on specialist skills and experience, which take time to develop – in some cases these take a decade to become effective. Therefore, it is vital to sustain long-term investment in science, technology, engineering, and mathematical (STEM) skills to support our specialists in industry, academia and within Government. (More is said about the importance of skills in Section 4.2).
110. The rapid pace of scientific innovation means new technologies are appearing faster than we can integrate them into our capabilities. Potential new threats, such as cyber attacks, open up the national security environment even further. But while addressing these threats poses potential costs, technology can also offer opportunities to reduce costs as we maintain and upgrade our capability through-life.
111. The extent of the investment in advanced technology by the civil commercial market suggests that the Government, as a customer for defence and security capability, must be able to access this global market for its technology requirement. However, Government investment in science & technology remains critical for defence and security technology that is not available commercially off-the-shelf.
112. Private investment in defence- and security-related science & technology has a vital role in developing technology markets and ensuring equipment, systems, and services have the technical edge to meet the UK's defence and security needs. However, we recognise that industry will only put private investment into science & technology where there is a clear understanding of the route to market, to exploit this into products. Therefore, we will work with the science & technology supplier base by sharing our capability requirements and investment priorities early on and by understanding better future market opportunities, to ensure private investment is targeted and aligned to the needs of the UK, wherever possible.
113. The defence and security sectors have common interests in many underpinning building blocks of science & technology, including CBD and cyber threats. They also have a number of common technology sub-systems – for example, body armour, electronic sensing, and spoofing systems to detect and counter improvised explosives.

¹⁸ The Interlab Forum was established in 2006 as the vehicle through which seven key public sector research establishments could develop and enhance the nation's capability in emergency response and disease control through sharing knowledge. They are: Defence Science and Technology Laboratory (Dstl); Food and Environment Research Agency (Fera); Centre for Environment, Fisheries & Aquaculture Science (Cefas); Health and Safety Laboratory (HSL); Health Protection Agency (HPA); Animal Health and Veterinary Laboratories Agency (AHVLA); and the Home Office's Centre for Applied Science and Technology (CAST).

However, despite these similarities, the solutions to some defence requirements have no corresponding security elements and vice versa – for example warships, armoured vehicles, combat aircraft; and airport security systems. We also recognise the need to balance the immediate application of science & technology in support of current operations against long-term research focused on potential future threats. The following priorities articulate the future strategic direction of Government science & technology in support of defence and security over the period 2012-2015. The priorities set out both the outcomes we wish to achieve through our investment and the set of core challenges faced by science & technology across both the defence and security sectors.

114. We will focus investment of defence-related and security-related science & technology over the current Comprehensive Spending Review period in order to achieve the following six critical outcomes:
 - support current defence and security operations;
 - enabling technology solutions to be developed to address urgent and current operational issues
 - plan for future capabilities that will be needed in the longer term;
 - researching new science & technology particularly aimed at developing and fulfilling the capability generations that follow those currently in use or in procurement, ensuring the needs of Future Force 2020 and beyond are addressed
 - cost reduction and more future proof systems;
 - using science & technology to provide solutions and challenge approaches to defence and security capability, to ensure the long-term costs of such capability are reduced, thus ensuring approaches to our defence and security capability are adaptable to future requirements and technology evolutions
 - support to critical science & technology capabilities/facilities;
 - ensuring critical infrastructure, skills, and facilities are maintained to enable intelligent customers status in critical areas and sovereignty in key technological areas
 - provide timely and effective advice to Ministers and Government;
 - ensuring scientific and technologically based evidence and analysis is available to support Ministers and Government in decision-making, policy-making, and reviewing defence and security capability
 - particular focus on the human and sociological aspects of capability.
 - providing scientific and technologically based solutions to training, coaching, ethos, leadership, health of our Armed Forces and security personnel, as well as understanding influence, human sciences, and psychological approaches in military and security operations
115. Set against these outcomes, there are seven priority challenges for science & technology posed by the risks outlined in the National Security Strategy. These do not cover the entirety of our science & technology investment, but they represent the most significant challenges currently faced by both the defence and security communities. They also represent the areas where we judge the UK will get best value-for-money from science & technology through greater collaboration across defence and security. The key challenges are:

- effective neutralisation and protection against improvised explosive threats;
 - being able to identify and effectively mitigate CBRN threats to the UK and its interests;
 - ensuring the UK and its assets are protected from cyber threats;
 - ensuring we have a sufficiently developed understanding of human and social dynamics in undertaking defence and security operations;
 - continuing to develop the ability to communicate rapidly and effectively within and between all relevant organisations, including being able to manage information from sensors deployed in challenging environments and develop accurate information pictures in real time;
 - being able to extract value from complex, multiple data sources, media and streams; and
 - developing our ability to identify and assess future risks and threats, across defence and security and ensuring our science & technology requirements align with these risks.
116. We are committed to greater openness and recognise the benefit that business gains from clarity of plans, especially investment priorities. The Green Paper consultation responses stressed this was important, particularly for pull-through from research into utilisation. However, we seek innovation, so the Government will not be specifying technology solutions. We will publish our defence and security priority themes annually, providing supporting strategies for defence and security science & technology. This will provide more clarity on our funded technology priorities and programmes than in previous published strategies and plans. In particular for defence technologies, these will replace the on-line Defence Technology Plan and supersede the Defence Technology Strategy 2006.
117. We will actively pursue arrangements that give our supplier base greater insight into the threats and problems we face at the earliest opportunity to ensure our systems and equipment make the best use all innovative solutions available.

3.3.5 Maximising value-for-money

118. Protecting operational advantages and freedom of action often comes at an additional cost. We will take a number of steps to ensure that this cost is minimised, including by utilising the best civilian technology and international collaboration.

Seeking the best and most advanced civilian technology

119. Advanced technology development, which was once the realm of Government research organisations, is now carried out almost exclusively in the civil and commercial sectors. Notwithstanding, there remains significant bridging between civil and national security science & technology, particularly in the defence and aerospace industrial sectors. The investment in science & technology in these sectors plays an important part in supporting overall UK science & technology investment. In some cases, such technology developed specifically for defence and security has viable commercial spin-off, which must be nurtured and encouraged to achieve strong, sustainable, and balanced growth.
120. The organisations responsible for defence and security within the Government enjoy important strategic relationships with the Research Councils, the Technology Strategy Board, and the UK Space Agency, which are responsible for funding research and for innovation and technology development in business. These relationships facilitate

access to the full spectrum of the UK's technology capabilities. Mechanisms to achieve this include the Knowledge Transfer Networks (KTNs) – through the Aerospace, Aviation and Defence KTN – and the Small Business Research Initiative (SBRI), which together with the new network of elite Technology and Innovation Centres will ensure we make full use of technologies developed for civilian applications and invest in the development of defence and security uses for them.

121. We will reduce the obstacles created by security classification of information, by extracting the core science from the classified requirement and passing the core science requirement to academia. If needed, and where appropriate, we will ensure security clearance for key members of the Research Councils to develop further top-level understanding of defence and security issues.
122. It is critical that large companies make best use of their supply chains, including SMEs and academia, and in particular follow an open systems design approach, to ensure that best technology in each domain is offered to Government. It is also important that industry and academia collaborate to facilitate this. We will promote such collaboration by greater sharing of information on our defence and security capability requirement, and where markets will not sustain effective collaboration, through direct investment in these areas.
123. The Centre for Defence Enterprise (CDE) remains our first point of contact for anyone who wishes to submit a research idea to the MOD¹⁹. Its work was strongly supported in the Green Paper consultation responses. Building on CDE's success in providing efficient access to innovation, we will broaden its remit to cover both the defence and security domains. As part of this, we will seek ways for CDE to provide more support to small- and medium-sized enterprises in understanding how MOD operates, the development of routes to market for potential defence and security products, and to enhance exploitation mechanisms between CDE and our suppliers.

International Research Collaboration

124. The UK engages in international research collaboration (IRC) to strengthen coalitions, both politically and operationally, assist in wider acquisition aims and ambitions, and achieve significant gearing and cost benefits. Collaboration with those partners we engage with operationally, both in the short-term and the longer-term, is particularly important.
125. It is therefore essential that we invest in science & technology which allows such collaboration to take place. Our investment in defence and security science & technology will be prioritised to strengthen and sustain collaboration with our key international partners. We will focus IRC on areas where outcomes can be exploited into our acquisition programmes, provide critical advice into our decision-making, or provide benefit to our overall defence and security capability.
126. Key bilateral science & technology research engagements with US and France, as well as multilateral research arrangements such as in NATO and The Technical Cooperation Program (TTCP) will be sustained. We will continue to monitor technological

¹⁹ CDE is a gateway between the outside world and the MOD for anyone with a disruptive technology, new process, or innovation that has a potential defence application. It brings together innovation and investment for the defence market, ensuring that our front-line forces have the best battle-winning technologies for the future. To contact CDE see: <http://www.science.mod.uk/engagement/enterprise.aspx>.

developments and explore opportunities for future cooperation and strategic relationships with other countries.

Technology awareness and exploitation

127. In order to achieve best value, we must access the results of the much wider and more extensive civil investment in research and development for use in UK defence and security. This will drive down costs, influence other markets' investment, and expose new technology solutions to defence and security requirements. Access is available through both tracking technology development and engagement with the greater range of suppliers active in the wider civil markets for technology. These suppliers are vital to helping the Government achieve this goal and we must improve the communication of our needs and of our willingness to invest in these innovators. We want to draw on this wealth of expertise to benefit defence and security - not just in large specialist defence and security firms, but in small- and medium-sized enterprises and universities too. Both enhancement of CDE and the role of Dstl in formulating and delivering the MOD's science & technology programme will be critical to achieving this. We must also seek to enhance the exploitation of Government-funded technologies, both those created by in-house science & technology capabilities and those created by contractors and academia, for the benefit of our defence and security capabilities and the wider UK economy.

Training and simulation

128. We are continuing to look at the increased use of modern synthetic training techniques and readily available simulation technologies across all training for the Armed Forces, from new entrants through to operational theatre training. We are clear that this will not be at the expense of conducting necessary live training, which prepares the Armed Forces for combat and operational roles, but there are significant benefits: improving operational effectiveness because the Armed Forces have the opportunity to train in a safe and realistic environment, when and where they need to, with the same equipment they will use in theatre; and driving cost-effectiveness because synthetic training means that we will often require less equipment to be dedicated to training.
129. Simulation technology continues to improve all the time and we will look at all the technologies available on the market to meet our needs. We will also explore opportunities to develop our training systems and infrastructure jointly with international partners.

BIBLIOGRAFIA

Capitolo 1

- Agenzia Europea per la Difesa, *A Strategy for the European Defence and Technological Industrial Base*, Bruxelles, 2007.
http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_-_Strategy_for_the_European_Defence_Technological_and_Industrial_Base.pdf
- Agenzia Europea per la Difesa, *A European Defence Research & Technology Strategy*, Bruxelles, 2008.
http://www.eda.europa.eu/docs/documents/edrt_strategy.pdf
- Direttori Nazionali degli Armamenti di Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia, *Implementing Arrangement on Security of Supply pursuant to the Framework Agreement*, 18 dicembre 2003.
- Ministeri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia, *Framework Agreement concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry*, Farnborough, 27 luglio 2000.
<http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3706546/3892723/21060066/TrFarnboroughTS3301> (Parte I); http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf14/fco_ts33-01frameworkagreement2 (Parte II).
- NATO, *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, Chicago, Maggio 2012.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease
- Presidente degli Stati Uniti d'America, *Executive Order 12912 - Amendment to Executive Order 12878*, Washington, Aprile 1994. <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12919.pdf>
- Presidente degli Stati Uniti d'America, *Executive Order 13603 - National Defense Resources Preparedness*, Washington, Marzo 2012.
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-03-22/pdf/2012-7019.pdf>
- Unione Europea, *Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Bruxelles, 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:it:PDF>

Capitolo 2

- Presidenza della Repubblica italiana, *Legge n. 56 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, Roma, Maggio 2012. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;56>

Capitolo 3

- Délégation aux Affaires Stratégiques, *Prospective Géostratégique à l'horizon des 30 prochaines années (PGG30)*, Parigi, Marzo 2012.
- Direction Générale de l'Armement, *Pour une autonomie compétitive en Europe : la politique d'acquisition du Ministère de la défense*, Parigi, Luglio 2004.
- Direction Générale de l'Armement, *Plan stratégique de recherche et technologie de défense et de sécurité (PS-R&T)*, Parigi, 2009.
http://www.ixarm.com/IMG/pdf/PS_R_T_2009_web-2.pdf
- Governo della Repubblica francese, *Décret n° 2005-1739 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier*, Parigi, Dicembre 2005.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268021&dateTexte=&categorieLien=id>
- Governo della Repubblica francese, *Défense et Sécurité nationale: le Livre blanc*, Parigi, Giugno 2008. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000341/index.shtml>
- Parlamento della Repubblica francese, *Loi n° 2004-1343 de simplification du droit*, Journal officiel, Parigi, 9 Dicembre 2004.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000256180>
- Parlamento della Repubblica francese, *Loi n° 86-793 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, Parigi, 2 Luglio 2006.
(Versione consolidata al 1 Gennaio 2002).
<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874702>

- Parlamento della Repubblica francese, *Loi n° 86-912 relative aux modalités des privatisations*, Parigi, 6 Agosto 1986. (Versione consolidata al 31 Dicembre 2006). <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000317767&idArticle=>
- Parlamento della Repubblica francese, *Loi n° 93-923 de privatisation*, Parigi, 19 Luglio 1993. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000361895>
- Parlamento della Repubblica francese, *Loi n° 2009-928 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, 29 Luglio 2009. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020915137&categorieLien=id>
- J.M. Pastor (et al.), *Rapport d'information (n° 680) 'Forces Armées : Peut-on encore réduire un format juste insuffisant?*, Senato della Repubblica francese, Parigi, Luglio 2012. <http://www.senat.fr/rap/r11-680/r11-6801.pdf>
- Presidenza della Repubblica francese, *Décret n° 2003-1230 instituant un haut responsable chargé de l'intelligence économique*, Parigi, 22 Dicembre 2003. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000415941&dateTexte=&categorieLien=id>
- D. Reiner (et. al), *Rapport d'information (n.634) sur les capacités industrielles souveraines / capacités industrielles militaires critiques*, Senato della Repubblica francese, Parigi, Luglio 2012. <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6341.pdf>

Capitolo 4

- J. P. Bialos (et al.), *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy (Vol.1)*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University and the U.S. Department of Defence, Washington DC, 2009.
- J. Erbe, *Quo vadis deutsche Heeresindustrie?*, Europaeische Sicherheit, Bonn, Febbraio 2005. http://www.europaeische-sicherheit.de/alt/2005/2005_02/09_Heeresindustrie/2005,02,09.html

- H. Frank, *Einheitliche Rahmenbedingungen schaffen*, Europäische Sicherheit, Bonn, Maggio 2005. http://www.europaeische-sicherheit.de/alt/2005/2005_05/03%20Frank/2005,05,03,02.html
- H. Kaap, *Wehrtechnische Kernfähigkeiten*, Europäische Sicherheit, Bonn, Maggio 2005. http://www.europaeische-sicherheit.de/alt/2005/2005_05/02%20Kaap/2005,05,02.html
- K. Krolow, *Regulierung zum Schutz vor politisch motivierter Einflussnahme: Beschränkung des Anteilserwerbs durch ausländische Staatsfonds und sonstige staatlich beherrschte Investoren*, Berliner Wirtschaftsgespräch, Berlino, 2008. <http://windbichler.rewi.hu-berlin.de/DrKrolowPublikationen.html>
- A. Labitzke, *Die Beschränkung von Auslandsinvestitionen in deutsche Rüstungsunternehmen. Eine Untersuchung der Vereinbarkeit mit Europa- und Verfassungsrecht. Zugleich ein Beitrag zu außenwirtschaftsrechtlichen Entschädigungsfragen*, Kovač, Amburgo, 2011.
- Ministero della Difesa della Repubblica federale tedesca/ Federazione delle Industrie Tedesche, *Gemeinsame Erklärung zu Nationalen Wehrtechnischen Kernfähigkeiten*, Berlino, 2007
<http://www.bdsv.eu/data/8cae99c0bedfb3c67dd4c0c2c37fdbb5db88c0bdcc98cec7a677bdc8b663dcc4dcafc98bd4a176c2cfddc67ecaaa93.pdf>
- Ministero dell'Economia e della Tecnologia della Repubblica federale tedesca, *Begründung zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung*, Berlino.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/begruendung-dreizehnte-aenderung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Ministero dell'Economia e della Tecnologia della Repubblica federale tedesca, *Eckpunkte der Prüfmöglichkeiten für ausländische Investitionen (Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung)*, Berlino.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/eckpunkte-13-gesetz-zur-awg-deutsch,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- M. Münch, *Neues Vergaberecht für den Sicherheits- und Verteidigungsbereich*, IT-Recht Kanzlei, Monaco di Baviera, Gennaio 2012. http://www.it-recht-kanzlei.de/1/4_Ausnahmen_vom_Anwendungsbereich/vergaberecht-sicherheit-verteidigung.html

- O. Nassauer, *Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung Entwurf eines 11. Gesetzes zur Änderung des AWG und der AWW*, Berlin Information-center for Transatlantic Security, Berlino, Aprile 2004.
<http://bits.de/public/reden/bundestag260404.htm>
- Parlamento federale della Repubblica federale tedesca, *Protokoll der 39. Sitzung in der 16 Legislaturperiode*, Berlino, 2006.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16039.pdf>
- Parlamento federale della Repubblica federale tedesca, *Außenwirtschaftsgesetz*, Berlino, Dicembre 2011. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awg/gesamt.pdf>
- Parlamento federale della Repubblica federale tedesca, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*, Berlino, Dicembre 2011.
<http://www.bundesrecht24.de/cgi-bin/lexsoft/bundesrecht24.cgi?t=134631873351620446&sessionID=10501737261830127534&source=link&highlighting=off&xid=141056,101>
- P. Schantz, *Investitionsbeschränkungen für ausländische Unternehmen durch die Novelle des AWG*, Ewerk (Institut für Energie und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft) - Humboldt-Universität, Berlino, Ottobre 2008.
http://www.ewerk.hu-berlin.de/auswirkungen_novelle_awg

Capitolo 5

- G Bangham and S. Shah, *The National Security Council and the Prime Minister*, The Wiberforce Society, Cambridge (Regno Unito), Marzo 2012.
- J. P. Bialos (et al.), *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy (Vol.2)*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University and the U.S. Department of Defence, Washington DC, 2009.
- Comitato congiunto della Camera dei Lord e della Camera dei Comuni sulla National Security Strategy, *First Review of the National Security Strategy 2010*, Sessione 2010-12, Londra 27^h Febbraio 2012.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtnatsec/265/265.pdf>

- Comitato congiunto della Camera dei Lord e della Camera dei Comuni sulla National Security Strategy, *Comments on the Government's Response to the Committee's First Report 2010-12*, Sessione 2012-13, 3 Luglio 2012.
- J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive : A step towards affordability ?*, Chatham House, London, Agosto 2011.
- Governo del Regno Unito, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Londra, Ottobre 2010.
http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf
- Governo del Regno Unito, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Londra, Ottobre 2010.
http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf
- B. Gray, *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence*, Londra, Ottobre 2009. <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf>
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Defence Industrial Policy*, Londra, Ottobre 2002. http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25726BCE-8DD6-4273-BE8D-6960738BEE0A/0/polpaper5_defence_industrial.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Defence Industrial Strategy - Defence White Paper*, Londra, Dicembre 2005. http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F530ED6C-F80C-4F24-8438-0B587CC4BF4D/0/def_industrial_strategy_wp_cm6697.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Defence Technology Strategy – For the demands of the 21st Century*, Londra, Ottobre 2006.
http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/27787990-42BD-4883-95C0-B48BB72BC982/0/dts_complete.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Strategic Trends Programme, The Future Character of Conflict*, London, 2010. <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A05C6EB5-5E8F-4115-8CD6-7DCA3D5BA5C6/0/FCOCReadactedFinalWeb.pdf>
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Strategic Trends Programme, Global Strategic Trends—Out to 2040* (Quarta edizione), Londra, Gennaio 2010.
http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/6AAFA4FA-C1D3-4343-B46F-05EE80314382/0/GST4_v9_Feb10.pdf

- Ministero della Difesa, *The Defence Strategy for Acquisition Reform*, Londra, Febbraio 2010. http://www.mod.uk/NR/ronlyres/A6811C1D-B383-4D83-841D-6F74E5C5C66C/0/20100202_strategy_acq_Reformcmd7796_final.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review*, Londra, Febbraio 2010. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7794/7794.pdf>
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security – A Consultation Paper*, Londra, Dicembre 2010. http://www.mod.uk/NR/ronlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Eqpt_supp_tech_ukdef.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *National Security Through Technology - Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*, Londra, Febbraio 2012. https://connect.innovateuk.org/c/document_library/get_file?p_l_id=5116418&folderId=6206066&name=DLFE-66929.pdf
- Ministero della Difesa del Regno Unito, *The Defence Strategy for Acquisition Reform*, Londra, Febbraio 2010. http://www.mod.uk/NR/ronlyres/A6811C1D-B383-4D83-841D-6F74E5C5C66C/0/20100202_strategy_acq_Reformcmd7796_final.pdf
- Ministero del Tesoro del Regno Unito, *Comprehensive Spending Review*, Londra, Ottobre 2010. http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf
- J. Richards, *A Guide to National Security*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

LISTA DEGLI ACRONIMI

AFV	Armored Fighting Vehicle
ASF	Architectes des Systèmes de Force
AWG	Foreign Payment Act
AWV	Foreign Trade and Payments Regulation
BDI	Federazione delle Industrie Tedesche
BDSV	Associazione Federale delle Industrie Tedesche della Sicurezza e della Difesa
BIS	Bureau of Industry and Security
BITD	Base Industriale e Tecnologica di Difesa
BMW	Ministero dell'Economia e della Tecnologia tedesco
BSI	Ufficio Federale per la Sicurezza Informativa
C4I	Control, Communications, Computers, and Intelligence
C4ISTAR	Command, Control, Communication and Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance
CAST	Centro per le Scienze Applicate e la Tecnologia
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear
CCRP	Comité de Coordination de la recherche stratégique et de la prospective de défense
CDP	Capability Development Plan
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CHOD	Chief of Defence
CIDF	Conseil des Industries de Défense Françaises
CITMC	Capacités Industrielles et Technologies Militaires Critiques
CSR	Comprehensive Spending Review
DAS	Délégation aux Affaires Stratégiques
DES	Defence Export and Sales
DESO	Defence Export and Sales Organisation
DGA	Délégation Générale pour l'Armement
DIP	Defence Industrial Policy
DIS	Defence Industrial Strategy
DPAS	Defense Priorities and Allocations System

DPG	Defence Political Guidelines
DSTL	Laboratorio di Scienza e Tecnologia per la Difesa
DTIB	Defence Technological and Industrial Base
DTS	Defence Technology Strategy
EDA	Agenzia Europea per la Difesa
EDRT	European Defence Research & Technology
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
ICE	Infrastrutture Critiche Europee
IED	Improvised Explosive Devices
ISR	Intelligence, Sorveglianza e Ricognizione
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition e Reconnaissance
ITAR	International Traffic in Arms Regulations
KSA	Key Strategic Activities
KWKG	Law for the Control of Military Weapons
KWL	War Weapons List
LOI	Letter of Intent
LPM	Legge di Programmazione Militare
MoD	Ministero della Difesa Tedesco
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NISP	Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione
NSC	Consiglio Nazionale di Sicurezza
NSS	National Security Strategy
NSTT	National Security Through Technology
OCA	Officiers de Cohérence des Forces Armées
OCCAR	Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in Materia di Armamenti
OCO	Officiers de Cohérence Opérationnelle
PEA	Programmes d'Études Amont
PGG30	Prospective Géostratégique à l'horizon des 30 prochaines années
PMI	Piccole e Medie Imprese
POS	Politique et Objectifs Scientifiques
PPP	Private-Public Partnerships
PP30	Plan Prospectif à 30 ans

PR12	Planning Round 12
PSDC	Politica di Sicurezza e Difesa Comune
PS R&T	Piano Strategico della R&T
R&D	Research and Development
R&T	Research and Technology
SBAC	Society of British Aerospace Companies
SDR	Strategic Defence Review
SDSR	Strategic Defence and Security Review
SGA	Segretario Generale per l'Amministrazione
SIES	Office of Strategic Industries and Economic Security
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TOBA	Terms of Business Agreement
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UE	Unione Europea
UOR	Urgent Operational Requirements

L'Istituto

Ente senza fini di lucro, lo IAI fu fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, suo primo direttore. L'Istituto mira a promuovere la conoscenza dei problemi della politica internazionale e contribuire all'evoluzione del mondo verso forme di organizzazione sopranazionale (art.1 dello Statuto). Il finanziamento è assicurato dai soci individuali e collettivi, da enti pubblici e privati, dalle principali fondazioni nazionali e internazionali e da un contributo di legge erogato dal Ministero degli Esteri. L'Istituto persegue quattro obiettivi: ricerca, promozione di idee e strategie politiche, diffusione delle conoscenze e formazione.

Settore Sicurezza e Difesa

Lo IAI cominciò ad elaborare i primi studi nel settore della sicurezza sin dal 1967 assieme con i maggiori centri studio europei ed americani. Negli anni '70 questa attività si allargò sino a comprendere lo studio dei problemi dell'area del Mediterraneo, del Medio Oriente e dell'Africa, nonché problemi specifici della strategia sovietica. Negli anni 80 alcuni studi specifici sulla Cina, il Giappone, le questioni del Sud Asia, hanno consentito di ampliare ulteriormente il bagaglio di esperienze e di contatti diretti dello staff dei ricercatori. Dall'inizio degli anni '90 - in corrispondenza con un profondo processo di revisione delle politiche di difesa nazionali e ad un continuo modificarsi del quadro delle alleanze industriali nel campo della difesa, in Europa e negli Stati Uniti - le questioni relative all'economia della difesa hanno assunto una valenza politica e istituzionale di enorme rilievo. Questo è risultato particolarmente vero nel contesto europeo dove si sta sviluppando, seppure in maniera non lineare, un processo di integrazione dell'intero settore della difesa in tutte le sue articolazioni. La problematica si colloca nel quadro di una progressiva intensificazione del processo di formazione di una "difesa europea" all'interno dell'Unione Europea ed in stretto rapporto con altre politiche comuni quali quelle industriali e tecnologiche, oltre naturalmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). E' sulla base di queste considerazioni che è stato potenziato il programma di ricerche, valutazioni, informazioni e incontri sugli aspetti politici ed economici della difesa e della sicurezza.

⁸³ http://www.iai.it/index_it.asp

Il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) e' l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito nel 1987 con Decreto del Ministro della Difesa, il Ce.Mi.S.S. svolge la propria opera valendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena liberta' di espressione di pensiero.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

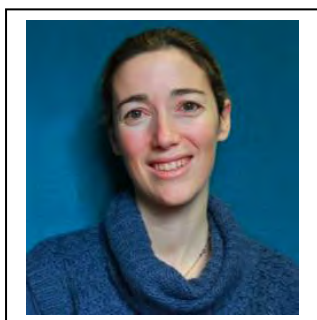
⁸⁴ http://www.difesa.it/smd/casd/istituti_militari/CeMISS/Pagine/default.aspx

AUTORI

DIRETTORE DELLA RICERCA:

Michele NONES è Direttore dell'Area Sicurezza e Difesa dello IAI dal 1995. Dal 2000 consulente del Ministero della Difesa – Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti per gli accordi internazionali riguardanti il mercato della difesa. Dal 1992 consulente della Presidenza del Consiglio presso l'UCPMA – Ufficio di Coordinamento della Produzione di Materiali di Armamento. Dal 1991 collaboratore de Il Sole 24 Ore per l'industria della difesa. Fino al 1992 docente di storia presso la Facoltà di Scienze Politiche della LUISS di Roma. Dal 1984 svolge attività di studio e consulenza per conto di organismi pubblici, di società, di associazioni industriali, di centri ed istituti di ricerca.

AUTORI:



Stefania FORTE è consulente di ricerca presso l'area Sicurezza e Difesa dello IAI. E' specializzata in analisi politica internazionale. Ha lavorato per diversi anni con le Nazioni Unite presso il Dipartimento Affari Politici (New York) e con il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (Tirana e Bruxelles). Ha ottenuto la laurea quadriennale in Scienze Politiche presso l'Università di Pisa.

Ha poi conseguito un master (M.Sc.) in "*European Studies*" presso la *London School of Economics and Political Science* e il Diploma di perfezionamento (Ph.D.) in Scienze Politiche presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento S. Anna.



Il Prof. **Keith HAYWARD** è attualmente Direttore di Ricerca presso la *Royal Aeronautical Society* di Londra. E' stato Direttore degli affari economici e politici della *Society of British Aerospace Companies* e Professore di Relazioni Internazionali

presso la *Staffordshire University*. Il Professor Hayward ha svolto attività di consulenza per il Comitato Commercio e Industria della Camera dei Comuni, per il Ministro della Difesa e per il Dipartimento per il Commercio e l'Industria britannici. È stato anche consulente dell'Ufficio per il *Technology Assessment* del Congresso americano. È autore di numerose pubblicazioni sull'industria della difesa e dell'aerospazio. È infine Associate Fellow presso il *Royal United Services Institute* (RUSI) di Londra.



Fabio LIBERTI è Direttore di ricerca all'*Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) uno dei principali think tank francesi. Ha studiato all'Università degli Studi di Napoli L'Orientale, dove si è laureato con una tesi sull'Industria della difesa in Italia e in Europa. All'IRIS si occupa delle questioni legate all'europeizzazione del mercato della difesa, allo sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'Unione Europea, ma anche più generalmente del processo d'integrazione europea. Ha partecipato a numerosi studi e rapporti per l'amministrazione francese, per la Commissione Europea, per l'Agenzia Europea della Difesa nonché per il Parlamento Europeo.



Claudia MAJOR è Vice Direttrice della Divisione *International Security* del *German Institute for International and Security Affairs* (SWP). Claudia Major ha condotto i suoi studi universitari presso *Sciences Po* e presso la *Freie Universität* di Berlino. Ha ottenuto il Ph.D. presso la *University of Birmingham*, nel Regno Unito. Prima di entrare all'SWP nel 2009, Claudia ha lavorato presso il *Center for Security Studies*, l'*ETH* di Zurigo, lo *European Union Institute for Security*

Studies, Sciences Po, l'ufficio Tedesco del *Council on Foreign Relations* e come consulente in *public affairs* a Berlino. I suoi più recenti lavori si sono focalizzati sulle ripercussioni della crisi finanziaria sulle politiche di sicurezza e difesa in Europa – in particolare in ambito UE e NATO, sull'implementazione delle politiche di *Smart Defence and Pooling and Sharing*, e sulla possibile evoluzione del settore della difesa in Europa in virtù del decrescente interesse americano verso la sicurezza europea. Claudia Major è membro dell'*Advisory Board on Civilian Crisis Prevention* del Ministero degli Esteri Tedesco, e insegna presso *Sciences Po* a Parigi.



Christian MÖLLING è Ricercatore e Direttore di ricerca del *Defence Cluster (armaments, capabilities and technologies)* della Divisione *International Security* del *German Institute for International and Security Affairs* (SWP). Christian è specializzato in studi sulla sicurezza e la difesa. Il suo lavoro si concentra sul settore europeo della difesa, con un'attenzione particolare sullo sviluppo di capacità industriali e militari in Europa e sull'impatto della crisi finanziaria sul settore della difesa europeo. È alla guida del progetto quadriennale "*European Defence Monitoring – Continuous Collection and Analysis of Open Source Defence and Military Capabilities Data*". finanziato dall'EDA. Prima di entrare a far parte dell'SWP ha lavorato come ricercatore presso il *Center for Security Studies* dell'ETH di Zurigo e all'*Institute for Peace Research and Security Policy* di Amburgo. Christian è stato visiting fellow all'*EU-Institute for Security Studies* e alla *Fondation pour la Recherche Stratégique* (FRS) di Parigi, e, al *Royal United Services Institute* (RUSI) di Londra. Ha ottenuto il suo dottorato presso la *Ludwig-Maximilian-University* di Monaco di Baviera.



Nicolò SARTORI è Ricercatore presso l'area Sicurezza e Difesa dello IAI, dove si occupa di progetti sull'evoluzione tecnologica nel settore della pubblica sicurezza e sulla potenziale convergenza tra l'industria della difesa e della sicurezza in Europa. Svolge attività di ricerca anche su tematiche legate all'utilizzo degli assets spaziali nel settore della difesa e della sicurezza.

Nicolò è attualmente *Ph.D. student* presso il dipartimento di *Politics & International Relations* dell'Università del Kent, dove lavora ad una tesi sull'impatto delle rendite energetiche sui processi di spesa per la difesa. Ha conseguito la laurea quadriennale in Scienze internazionali e diplomatiche presso la facoltà Roberto Ruffilli di Forlì ed il Master in Relazioni internazionali presso l'Università di Bologna. Ha lavorato come *Faculty Advisor* presso il *NATO Defense College* (Roma), dove ha svolto anche un periodo di ricerca sul ruolo dell'Alleanza Atlantica in materia di sicurezza energetica.

Gli autori ringraziano Paola Tessari (tirocinante IAI) e Alessandro Riccardo Ungaro (assistente di ricerca IAI) per la revisione del testo e la cura delle traduzioni. Ringraziano anche Giuseppe Pinto (IT administrator IAI) per il prezioso supporto tecnico-informatico.