

DOCUMENTI IAI

LA RIORGANIZZAZIONE DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA

di Michele Nones

Documento pubblicato su *Europa-Europe*, n. 4-5, 2000

IAI0014

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA RIORGANIZZAZIONE DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA

di Michele Nones

Il processo di riorganizzazione dell'industria europea aerospaziale e della difesa ha preso le mosse dalla dichiarazione congiunta dei tre Primi Ministri francese, tedesco e inglese del 9 dicembre 1997 che, per la prima volta, sostennero l'urgenza di procedere ad una sua ristrutturazione che coinvolgesse sia le attività civili che militari. In particolare, si auspicò in quella sede che fra i primi passi fosse inclusa la societizzazione del Consorzio Airbus, secondo le linee definite dai Presidenti delle società partecipanti il 13 gennaio 1997. Ci si impegnò, inoltre, ad assumere le necessarie iniziative a livello nazionale per favorire la ristrutturazione dell'industria. Tutto questo in un quadro in cui veniva ritenuto di grande importanza l'allargamento ad altre imprese e paesi, soprattutto quelli coinvolti in programmi di collaborazione. A questa dichiarazione si associarono, nelle settimane seguenti, i Capi dei Governi italiano e spagnolo.

L'importanza di questa iniziativa non va sottovalutata perché, dopo aver conseguito straordinari risultati nel campo dell'integrazione economica e aver deciso un ulteriore consolidamento delle sue istituzioni e mentre stava realizzando l'unificazione monetaria (col che sarebbe stato rimosso l'ultimo grande ostacolo alla completa e definitiva unificazione del mercato), l'Europa dichiarava per la prima volta, al più alto livello politico, la comune volontà di mantenere e rafforzare la sua capacità tecnologica e industriale nel settore della difesa. Era, per altro, chiaro a tutti che quest'ultima scelta avrebbe trascinato inevitabilmente anche il processo di unificazione politica, senza il quale non avrebbe alcun senso puntare ad un'integrazione della politica di sicurezza e difesa.

Quest'ultima esigenza è venuta sempre più maturando in Europa, anche se questo è avvenuto più in negativo, dimostrando i rischi e i limiti della sua inconsistenza, che in positivo, dimostrando l'efficacia dei suoi risultati.

A questo fine ha contribuito non poco l'esperienza dell'intervento nell'area balcanica, sia in Albania, pur nelle ridotte dimensioni del problema, sia nella ex-Jugoslavia. Nel primo caso, si è dimostrata l'incapacità europea persino nell'organizzare un'operazione di polizia internazionale di fronte alla disgregazione della struttura statale. Nel secondo, l'esperienza è stata molto più negativa perché dapprima non si è riusciti a prevenire l'espandersi dello scontro interetnico e, successivamente, ad organizzare e gestire l'intervento nel Kosovo, che ha potuto essere svolto solo grazie al diretto impegno degli Stati Uniti e nel quadro di un'iniziativa Nato.

Mancavano e mancano all'Europa non solo una struttura militare con reparti addestrati e integrati, ma anche tutta una serie di adeguati equipaggiamenti. In alcuni casi non ci sono (sistemi di comando e controllo aeroportati, satelliti di sorveglianza ognitempo, sistemi missilistici anti-missile), in altri sono a controllo NATO (radar aeroportati, satelliti per tlc), in altri sono diversi (intercettori, velivoli ECR). Quasi sempre sono in numero insufficiente e spesso vecchi (aerocisterne, velivoli da trasporto strategico). L'Europa ha così toccato con mano le dimensioni del gap verso gli Stati Uniti e della sua inconsistenza sul piano militare.

Sotto questa spinta l'Europa ha iniziato un processo di riorganizzazione delle sue capacità militari, sostanzialmente su tre fronti: riforma istituzionale e organizzazione operativa, integrazione del mercato, concentrazione industriale.

La costruzione dell'Europa della difesa

Gli sforzi europei si sono concentrati sull'allargamento dei compiti dell'Unione Europea attraverso la sua responsabilizzazione nelle "missioni di Petersberg" (che non coinvolgono l'Alleanza Atlantica nel suo insieme) e, a questo fine, attraverso l'integrazione al suo interno dell'UEO. Il Trattato di Amsterdam dell'UE all'art. J7.1 paragrafo 4 afferma che "la definizione progressiva di una politica di difesa comune è sostenuta, nella misura ritenuta appropriata dagli Stati membri, da una cooperazione tra loro in materia di armamento". Prevede, inoltre, che il Consiglio Europeo disponga di un potere di orientamento delle azioni dell'UE e della UEO in materia di difesa e di sicurezza. Esso può adottare una strategia comune per realizzare una politica europea dell'armamento. Il problema politico e istituzionale di fondo è, però, rimasto quello dell'esclusione dall'UE, nel cui ambito con la realizzazione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa dovrebbero entrare le attività della UEO, di Turchia e Norvegia (formalmente anche di Islanda). Nel caso della Norvegia, il problema è quello di evitare un radicamento del suo isolamento. Nel caso della Turchia, il rischio è quello di innescare una deriva nazionalista e islamica, contrastando così l'esigenza strategico-politica di rafforzarne i legami europei e transatlantici. La questione potrebbe essere superata sia facendo ereditare all'UE, sulle questioni di difesa e sicurezza, la formula degli "associati" utilizzata sinora in ambito UEO, sia grazie alla prossima istituzione in sede UE del Consiglio 15+15 (che include anche Norvegia e Turchia).

Il Vertice di Helsinki dell'Unione del dicembre 1999 ha deciso un nuovo passo avanti, con la costituzione, entro il 2003, di un corpo di 50.000/60.000 soldati impiegabili entro 60 giorni e per un periodo di un anno in azioni "tipo Petersberg", e l'istituzione di una struttura provvisoria di comando politico-militare, in attesa che, attraverso la modifica dei Trattati, possa esserne stabilita e formalizzata una definitiva. All'inizio di quest'anno la struttura provvisoria è stata articolata in un Comitato Politico e di Sicurezza (Cops), un Comitato Militare e un gruppo di esperti militari nazionali presso il Segretariato Generale. Tali istituzioni provvisorie costituiscono il quadro entro cui si svilupperanno i futuri organismi permanenti e garantiranno il necessario indirizzo politico alla struttura operativa militare in corso di formazione. Uno dei problemi da risolvere resta la modalità di partecipazione dei diversi paesi europei in funzione della loro appartenenza o meno alle attuali organizzazioni di sicurezza: dei 15 paesi UE, 4 (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia) non sono membri NATO, e sono solo "osservatori" in UEO; 1 (Danimarca) è membro NATO e "osservatore" in UEO; solo 10 sono membri anche dell'UEO. Vi sono poi 6 paesi europei (Islanda, Norvegia, Turchia, oltre ai nuovi membri Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) che appartengono alla NATO ma non all'UE e all'UEO (se non come "associati": Islanda, Norvegia, Turchia). Per quanto riguarda la UEO, resta irrisolto il nodo della WEAG-Western European Armaments Group, l'organismo informale nato a Roma come IEPG-Independent European Armaments Group nel febbraio 1976 sulla base di un *gentlemen's agreement* fra i paesi europei della NATO (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Regno Unito, Turchia) e la Francia, sostanzialmente

un foro di concertazione intergovernativa per rafforzare la cooperazione europea in materia di armamenti. Sprovvisto di personalità giuridica, ha potuto operare pragmaticamente, evitando le fasi di crisi istituzionale che hanno caratterizzato altre esperienze. Successivamente hanno aderito all'IEPG anche Portogallo e Spagna.

Nella riunione di Roma del maggio 1993 i suoi compiti vengono trasferiti alla UEO nel cui ambito viene creata la WEAG, mantenendo le stesse strutture e gli stessi membri.

Il problema della composizione si è, però, complicato con la partecipazione, al vertice di Porto di maggio, dei nuovi membri della Nato (Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria), che dovrebbero diventare membri effettivi, mentre anche Austria, Finlandia e Svezia si presume verranno presto accolte in WEAG.

All'interno di WEAG, nel novembre 1996 è stata creata WEAO-Western European Armaments Organization che gestisce i progetti di ricerca sulla difesa. Si tratta di una cellula di ricerca incaricata di sostenere WEAG per le attività di ricerca e tecnologia e per concludere contratti in questo settore (in particolare con il passaggio alla "fase 2" del programma comune di ricerca tecnologica Euclid). Questa cellula operativa si presenta come il precursore a 13 della futura Agenzia europea dell'armamento.

La dichiarazione relativa alla WEU, annessa al Trattato di Amsterdam, afferma che: "un certo numero di misure, alcune delle quali sono già all'esame dell'UEO, possono essere sviluppate sin da ora, e in particolare: la cooperazione nel campo dell'armamento, sotto il profilo dei bisogni, nel quadro della WEAG quale istanza europea di cooperazione in materia di armamento, dell'UE e della UEO nel contesto della razionalizzazione del mercato europeo dell'armamento e della creazione di una agenzia europea dell'armamento". La prospettiva di sviluppo di WEAG si situa, quindi, nella prospettiva di uno sviluppo maggiore dell'iniziativa della Commissione dell'UE nel campo degli armamenti. Un'ipotesi potrebbe essere quella di conferire a WEAG il ruolo di esperto tecnico dell'UE sulle questioni di armamento, formalizzando così quanto già avviene sul piano informale, legittimando WEAG in sede UE ed evitando di converso la costruzione di altre strutture parallele e concorrenti da parte della Commissione. Un'architettura globale, nell'ambito UE, potrebbe così includere nell'ottica della cooperazione rafforzata:

- WEAG come organismo collettivo ed esperto tecnico dell'UE, con il compito di elaborare una strategia di apertura dei mercati pubblici dell'UE, di rafforzamento della base industriale della difesa e con l'eventuale compito aggiuntivo di operare per coordinare ed unificare la formulazione dei bisogni e dei requisiti dei singoli paesi membri e collettivi;
- OCCAR (Organismo Congiunto di Cooperazione in materia di Armamento) per la conclusione e la gestione di grandi programmi di cooperazione di armamento tra i paesi membri (che dovrebbe puntare ad un suo progressivo allargamento),
- WEAO per la gestione dei programmi R&D;
- un nuovo organismo destinato all'acquisto di altri materiali *off the shelf* ed eventualmente alla gestione di programmi minori.

Tale ipotesi sembra coerente anche con la prospettiva di sviluppo di un'Agenzia europea dell'armamento nell'UE e, comunque, sembra utile per approfondire il dibattito in sede UE sui mercati pubblici della difesa e le loro peculiarità. Certamente ciò dovrà, a termine, portare ad europeizzare altre iniziative di piccoli gruppi di paesi come l'OCCAR e la LOI (descritte più oltre). Questo obiettivo sarebbe, inoltre, coerente con

l'allargamento delle competenze economiche ed industriali delle attuali strutture della UE dal solo settore civile anche, progressivamente, a quello militare. La tendenza è, per altro, già in atto per far fronte alla progressiva integrazione militare-civile che si è realizzata sul terreno tecnologico e industriale e che rende sempre più anacronistico il confinamento delle iniziative della UE al solo mercato civile (di qui, come noto, la riflessione in corso sulla necessità di ridurre progressivamente il campo di applicazione dell'art. 296 del Trattato o riducendo i prodotti coperti da questa clausola di salvaguardia o sostituendo al principio della salvaguardia dell'interesse nazionale quello della salvaguardia dell'interesse europeo).

L'attuale tendenza sembra, però, quella di congelare il ruolo di WEAG, anche dopo l'assorbimento dell'UEO nell'UE. In questo senso si è espressa la riunione di Porto, di fatto rinviando *sine die* una soluzione definitiva del problema del rapporto WEAG-UE e, in particolare, sul raccordo da realizzare fra le sue attività e le iniziative in corso nel quadro dell'Unione Europea.

La costruzione del mercato europeo della difesa

In ragione del differente regime giuridico delle attività militari e civili in ambito europeo, l'esercizio potenzialmente destinato ad esercitare un maggiore impatto sul mercato della difesa è quello relativo alla LOI-Letter of Intent firmata nel luglio 1998 dai Ministri della Difesa dei sei paesi europei più coinvolti nella produzione aerospaziale e della difesa (Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia, Regno Unito). Lo scopo è quello di individuare le misure da adottare per integrare i rispettivi mercati della difesa. In prima istanza sono stati individuati questi temi come base per la discussione: sicurezza negli approvvigionamenti, procedure per l'export, protezione delle informazioni classificate, ricerca e sviluppo, scambio di informazioni tecniche, armonizzazione dei requisiti militari, rapporti giuridici. In questo modo si è estesa l'analisi a 360°, indicando tutte le principali componenti del mercato militare.

Si riteneva allora che l'iniziativa potesse consentire di "anticipare" l'integrazione dell'intero mercato della difesa dell'UE, facendo leva sulla maggiore omogeneità di questi paesi nello specifico settore e sul loro maggiore interesse a creare le condizioni per garantire un rafforzamento della struttura industriale europea soprattutto in rapporto alla massiccia integrazione dell'industria aerospaziale e della difesa americana realizzata nella prima metà di questo decennio.

D'altra parte vi erano, nell'estate del 1998, seri dubbi sulle capacità dell'UE di far avanzare tempestivamente il processo comunitario d'integrazione dell'industria della difesa perché, a fronte dell'ambizioso Action Plan per il settore aerospaziale e della difesa varato dalla precedente Commissione nel dicembre 1997 (che indicava le azioni che avrebbero dovuto essere promosse nei prossimi anni per unificare il mercato europeo della difesa), i risultati concretamente conseguiti erano circoscritti all'approvazione da parte del Consiglio Affari Generali dell'UE, nel giugno 1998, del *Code of Conduct* per le esportazioni verso paesi terzi (decisione importante, ma che rappresenta solo un primo tentativo di omogeneizzare le diverse politiche esportative nazionali sulla base di regole comuni e individua le forme per una consultazione permanente fra i partner sulle scelte da adottare).

Tutte queste iniziative hanno, però, dovuto fare i conti con la frammentazione pre-esistente dei mercati nazionali della difesa. La conseguenza è che permangono

diversi livelli di aggregazione fra i paesi europei partecipanti o meno ai vari esercizi in corso. Questo avanzamento in ordine sparso ha dato luogo ad una segmentazione del mercato europeo della difesa su più livelli: quello comunitario per i prodotti duali e una limitatissima parte di quelli militari, quello dei sei paesi LOI per i prodotti militari, quello dei quattro paesi dell'OCCAR (Francia, Germania, Italia, Regno Unito) per i programmi comuni di approvvigionamento, oltre che quelli legati alla forma dell'appartenenza alle diverse Istituzioni europee (Unione, UEO, WEAG), con la posizione di "membro", "associato", "osservatore". Permane, inoltre, una non chiara distinzione dei ruoli tra i Governi nazionali e le Istituzioni europee (oltre ad una certa sovrapposizione di proposte e iniziative tra le stesse Istituzioni europee). Non erano, quindi, mancate le perplessità all'avvio dell'esercizio LOI, ma si era ritenuta prioritaria l'esigenza di far registrare comunque qualche progresso sulla strada di un mercato comune europeo della difesa.

L'accordo è stato firmato dai Ministri della Difesa lo scorso 27 luglio. Il *Framework Agreement* concernente "*Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry*" non sembra però aver completamente rispettato le condizioni sopra indicate perché basato sul mantenimento di un forte ruolo dei governi, anziché sul rafforzamento dei fattori di mercato, e sulla discriminazione dei paesi europei fra LOI e Non-LOI. Non è, quindi, chiaro quali potranno essere gli sbocchi dell'iniziativa, che dovrà ora interfacciarsi con il nuovo scenario istituzionale e militare deciso nel Vertice di Helsinki dell'Unione Europea. In ogni caso, dopo la firma, l'accordo dovrà essere ratificato come trattato internazionale e in seguito dovrà essere trovato il necessario collegamento con ogni singola normativa nazionale. L'iter complessivo richiederà, quindi, non poco tempo per poter diventare operativo.

E', infine, proseguito il consolidamento dell'OCCAR, l'Organismo congiunto (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) per la gestione dei programmi intergovernativi, istituito nel novembre 1996 e inquadrato in una Convenzione internazionale nel settembre 1998, al fine di dare uno status giuridico a questo organismo e metterlo in condizioni di operare più efficacemente nell'attività di *procurement*. Fino ad oggi è, però, ancora mancata la ratifica del Trattato da parte di tutti i paesi partecipanti (con l'Italia ancora una volta in ritardo sulla formalizzazione degli impegni assunti in sede internazionale).

L'integrazione dell'industria europea della difesa

Di questa politica di sicurezza comune è elemento essenziale la capacità militare che l'Europa riuscirà ad esprimere e che, a differenza del passato, va ormai intesa come risultato di un'integrazione e non solo di un'aggregazione.

Negli ultimi cinquant'anni, infatti, lo sviluppo tecnologico ha contribuito a cambiare il concetto di capacità militare, spostandolo dalla sommatoria dei mezzi disponibili alla gestione in modo integrato di mezzi estremamente sofisticati. Questo è avvenuto a livello nazionale e non potrà non avvenire a livello europeo. Se, fino ad ora, ciascun paese ha potuto impostare autonomamente il suo strumento di difesa, pur nel quadro del comune sistema di alleanze, e sviluppare una sua capacità militare da mettere a fattor comune, questo non potrà continuare nell'Europa del Duemila. Sul piano militare questa impostazione condannerebbe l'Europa all'incapacità di intervenire

efficacemente in qualsiasi crisi che superasse la soglia della bassa intensità e la farebbe dipendere completamente dalle scelte dell'alleato nord-americano.

Bisognerà, quindi, rompere con questa logica del passato e, seppur con la gradualità necessaria, puntare all'integrazione come elemento essenziale di questo processo.

Lo stesso costo dei sempre più sofisticati sistemi d'arma spinge in questa direzione perché nessun paese europeo è più in grado di sostenerne da solo i relativi costi di sviluppo, di garantire sufficienti volumi di produzione e, spesso, di padroneggiarne i sempre più complessi contenuti tecnologici. Nel quadro del controllo e contenimento della spesa pubblica, i bilanci della difesa nazionali non possono più assicurare separatamente le risorse necessarie.

La strada della collaborazione a livello governativo e industriale è già stata seguita dall'Europa in quest'ultimo ventennio ed ha permesso di dotare le Forze Armate di mezzi efficaci di cui la tecnologia e l'industria europee possono andare fiere. Per il futuro si può prevedere che la collaborazione sia destinata ad espandersi ulteriormente, coinvolgendo tutti i settori e diventando una costante del sistema di produzione europeo. Fino alla fine del 1997 la collaborazione ha assunto quasi esclusivamente la forma dei programmi inter-governativi che, a loro volta, venivano affidati alla rispettiva industria nazionale. Questa impostazione ha favorito la costituzione dei cosiddetti "campioni nazionali", a partire dall'Italia con Finmeccanica e dalla Germania con Dasa.

Nel corso del 1998 si è fatta strada fra i governi ed alcune imprese europee l'ipotesi di poter superare di slancio il forte ritardo accumulato nel processo di concentrazione e razionalizzazione del settore della difesa rispetto all'industria americana. In quest'ottica, stante la difficoltà di trasformare il Consorzio Airbus in società apportandovi le capacità industriali dei soci francesi, tedeschi, inglesi e spagnoli, si è pensato di alzare il tiro, allargando il perimetro a tutte le loro attività aerospaziali e militari. Nella nuova impostazione non si poteva, però, escludere l'industria italiana e svedese e, di conseguenza, l'esercizio è passato da quattro a sei paesi. Di rilancio in rilancio si è così arrivati a disegnare un vero e proprio "mostro" industriale, denominato EADC-European Aerospace and Defence Company, in cui sarebbero dovute finire tutte le produzioni aerospaziali e una grande parte di quelle elettroniche: velivoli ed elicotteri commerciali e militari, missili, sistemi, avionica, satelliti, lanciatori, strutture spaziali. Ma da questa ipotesi sarebbero rimasti fuori alcuni importanti gruppi industriali europei, fra cui i più importanti partners della Finmeccanica, col risultato di rischiare negative conseguenze sulla complessa rete dei legami societari, produttivi, industriali e commerciali che caratterizzano il panorama europeo.

Un sogno ambizioso a cui è seguito un brusco risveglio nel momento in cui, dopo la riorganizzazione del polo aerospaziale francese attorno all'asse Aerospaziale-Matra decisa nell'estate del 1998 dal Governo francese, British Aerospace ha deciso nel gennaio 1999 di acquistare le attività di GEC raggruppate in Marconi Electronic Systems.

Nell'ultimo biennio e fino allo scorso autunno, il processo di concentrazione industriale europeo ha, quindi, avuto queste tre caratteristiche:

- costituzione dei "campioni nazionali" anche in Francia con la fusione di Aerospaziale e Matra e nel Regno Unito attraverso il passaggio delle attività militari di Gec-Marconi a BAe;
- rafforzamento dei "campioni nazionali" attraverso la partecipazione o l'acquisizione di imprese di altri paesi (Saab da parte di BAe e Casa da parte di Dasa);

- realizzazione di alleanze settoriali con la costituzione di nuove società congiunte nel campo dell'elettronica per la difesa (AMS fra Finmeccanica-Alenia Difesa e GEC-Marconi Electronic Systems), della missilistica (MBD-Matra Bae Dynamics), dell'elicotteristica (Agusta-Westland) e dello spazio (Astrium fra Matra Marconi Space e Dasa).

La risposta europea alla sfida americana si è concretizzata, nel 1999, nella definitiva gerarchizzazione della sua struttura, attraverso la costituzione di due grandi gruppi: a gennaio, come si è visto prima, l'inglese British Aerospace ha rilevato dalla Gec la Marconi Electronic Systems, dando vita alla BAe Systems, e ad ottobre Aerospaziale Matra e Dasa hanno deciso di concentrarsi dando vita al gruppo franco-tedesco EADS-European Aeronautic Defence Space, a cui si è aggiunta a dicembre la spagnola Casa (che, aveva però già sottoscritto un accordo con Dasa a giugno). Questi due grandi gruppi risultano sufficientemente distaccati dagli altri in termini di fatturato aerospaziale e militare e di dimensioni analoghe a quelle del secondo grande gruppo americano, Lockheed Martin, tutti all'incirca la metà del solitario primo gruppo mondiale, Boeing, ma distaccando il terzo americano, Raytheon. Restano, invece, indipendenti e più distaccati altri due gruppi, la francese Thomson Csf e l'italiana Finmeccanica. Sul piano della concentrazione si può, quindi, sostenere che l'Europa ha sostanzialmente raggiunto i livelli americani.

Il gruppo francese Thomson Csf non sembra, comunque, avere ancora raggiunto una sua stabilizzazione nel panorama europeo, anche perché dovrà accentuare la sua privatizzazione. La società francese sembra puntare a rafforzare il suo ruolo di *system integrator* e potrebbe tentare di espandere ulteriormente la sua attività alleandosi a livello settoriale o generale con uno degli altri gruppi. Vi sono, infatti, alcuni segmenti dell'elettronica in cui la costituzione di un polo europeo, analogamente a quanto si sta facendo per la missilistica, potrebbe dare all'industria una dimensione più adeguata per competere sul mercato internazionale. Nello stesso tempo non si può escludere che Thomson possa, alla fine, rilevare le attività cantieristiche militari francesi, realizzando così un gruppo in grado di fornire sia i soli sistemi imbarcati (nel caso di *refitting* di unità in servizio), sia l'intera unità navale. Questa strada è, d'altra parte, già stata percorsa prima da Gec-Marconi ed ora da BAe che ne ha acquisito le attività militari. Thomson dovrà poi trovare un nuovo accordo con EADS per delimitare i rispettivi perimetri di attività nell'avionica e nei sistemi elettronici che sono apportati da Dasa. Non è, comunque, una novità perché in due anni è la terza volta, dopo l'ingresso di Alcatel in Thomson e dopo la fusione Aerospaziale-Matra, che l'industria francese deve ridefinire i suoi rapporti interni.

Il principale gruppo italiano della difesa, Finmeccanica, ha partecipato attivamente al processo di integrazione europeo seguendo una sua specifica strategia basata su un approccio settoriale. Essendo il più piccolo dei grandi gruppi europei, ha perseguito l'obiettivo di valorizzare le sue aree di eccellenza tecnologica attraverso la costituzione di *joint-ventures* che ne garantissero un ruolo strategico e di direzione. In questo modo ha cercato di coniugare l'internazionalizzazione con il mantenimento di un gruppo italiano in grado di salvaguardare le competenze tecnologiche e industriali acquisite, a partire dall'elettronica per la difesa e dall'elicotteristica.

Nell'aprile di quest'anno è stato raggiunto un accordo anche per l'aeronautica con la costituzione di una *joint-venture* con EADS a cui saranno apportate tutte le attività di Alenia Aeronautica e quelle militari di Dasa e Casa. La decisione di Finmeccanica di allearsi con EADS nell'aeronautica ha confermato i criteri che negli

ultimi anni il suo vertice ha coerentemente seguito nell'impostare la strategia di internazionalizzazione del principale gruppo italiano dell'aerospazio e della difesa. Finmeccanica, per altro, è anche il più importante gruppo industriale italiano nell'*high tech* e, purtroppo, uno degli ultimi rimasti nel nostro paese a presidiare le tecnologie di confine. Anche di qui la rilevanza e la delicatezza della scelta, basata su questi obiettivi:

- partecipazione attiva al processo di consolidamento e di riorganizzazione dell'industria aerospaziale europea;
- mantenimento di un ruolo autonomo nella complessa ragnatela delle alleanze europee societarie, produttive, tecnologiche, commerciali;
- riconoscimento di un ruolo adeguato anche nell'alleanza aeronautica, come nelle precedenti;
- valorizzazione delle proprie capacità tecnologiche e industriali, salvaguardando l'unitarietà del business;
- consolidamento del mix produttivo civile-militare nel settore aeronautico.

Sulla base di questa griglia è risultata più forte la proposta di EADS che prevede la costituzione di una *joint -venture* paritetica, comprendente tutte le attività di Alenia Aeronautica (velivoli da combattimento Eurofighter, Light Combat Aircraft AMX e addestratori della partecipata Aermacchi, velivolo da trasporto C 27 J, aerostrutture, trasformazioni, velivoli non pilotati) e le analoghe attività di Dasa e Casa, escludendo le attività Airbus e i velivoli da trasporto di Casa.

Due considerazioni di ordine politico e strategico hanno spinto nella stessa direzione. La prima è legata all'esplicito impegno di Francia e Germania nel rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali europee per dare all'Europa una maggiore forza militare: in assenza di un legame industriale e in presenza di un completo sbilanciamento inglese delle alleanze industriali italiane, il nostro paese avrebbe rischiato di finire tagliato fuori, mentre la scelta odierna potrà offrire importanti occasioni di sviluppo tecnologico e industriale e favorire il consolidamento del ruolo italiano nella costruzione dell'Europa della difesa. La seconda riflessione è sulle collaborazioni già in atto nei programmi militari intergovernativi: due terzi di quelli a cui partecipiamo coinvolgono la Francia, metà la Germania e solo un quarto il Regno Unito. L'accordo con EADS consentirà di evitare il rischio di una divaricazione fra scelte militari e scelte industriali. Nel complesso si potrà, in questo modo, tutelare meglio l'interesse italiano a mantenere un rapporto equilibrato con tutti i principali paesi europei.

La collaborazione/competizione transatlantica.

Negli Stati Uniti le concentrazioni industriali sono state incoraggiate e guidate dall'unica autorità nazionale responsabile per il *procurement*, il Dipartimento della Difesa (DoD), che ha sostenuto anche finanziariamente parte dei costi sociali delle operazioni, ricavando però notevoli risparmi dalla contrazione dei costi attraverso la razionalizzazione della spesa e della produzione. Due componenti chiave per spiegare il successo dell'operazione riguardano la politica di integrazione dei mercati civili e militari, sfruttando le potenzialità delle produzioni *dual use*, e il sostegno all'export fornito dalle autorità americane, completato da una legislazione che attualmente restringe le possibilità di penetrazione straniera nel mercato nazionale. Strettamente

connessa a queste politiche è la questione del trasferimento di tecnologie, al centro di ogni dibattito sulle possibilità di cooperazione transatlantica.

Sugli sviluppi degli accordi e del futura della competizione grava l'ambiguità dei responsabili delle politiche industriali e della difesa di entrambe le aree: i governi europei tendono a non permettere la penetrazione statunitense adducendo a giustificazione la necessità di rafforzare ulteriormente la loro industria; il governo Usa afferma di voler agire in un ottica transatlantica, ma non elimina le barriere all'entrata nel mercato nazionale e favorisce la dominanza delle imprese americane negli accordi di cooperazione, creando ostacoli al trasferimento di tecnologie e favorendone l'ingresso nei mercati in cui gli europei sono più deboli.

I principali programmi transatlantici hanno visto impegnata in prima persona l'industria italiana: l'aereo da trasporto tattico C 27 J della Lmatts (Lockheed e Alenia), l'elicottero AB 139 e il convertiplano BA 609 della joint-venture fra Agusta e Bell e il sistema antimissile Meads fra Raytheon, Alenia Marconi Systems e Dasa (quest'ultimo ha però subito diverse battute d'arresto a causa dell'opposizione americana alla messa in comune di alcune tecnologie).

Un approccio particolare ai rapporti transatlantici è quello adottato dagli americani per conquistare l'adesione europea al programma Jsf (Joint Strike Fighter), il nuovo cacciabombardiere interforze, attraverso una partecipazione dei paesi europei proporzionale all'impegno finanziario assunto e che, soprattutto, consente loro di essere coinvolti fin dalla fase di sviluppo. Di questa possibilità ha subito usufruito il Regno Unito entrando come *full partner* nel programma, mentre l'Italia vi ha aderito come osservatore, anche se è prevedibile e auspicabile che già nel prossimo anno possa passare a *full partner*.

Il rapporto Europa-Stati Uniti nel settore della difesa continua ad essere caratterizzato dal contrasto fra una politica di collaborazione e una politica di competizione. Non esiste un chiaro confine fra le due opzioni, anche se negli ultimi anni i paesi europei sono sembrati più attenti a favorire i programmi continentali nei casi in cui sembrava in gioco il livello minimo di autonomia strategica. Si deve, però, sottolineare come permanga la contraddizione fra l'ipotesi di vincolare la collaborazione all'avvenuta acquisizione di un'equivalente capacità tecnologica e industriale e quella di finalizzarla al coinvolgimento europeo nello sviluppo delle tecnologie più avanzate. In altri termini, l'eterno dubbio europeo è: collaborare con gli americani solo quando può essere fatto in modo paritario o collaborare proprio al fine di acquisire questa parità? D'altra parte, non va dimenticato che anche nella vastissima esperienza europea di collaborazioni, queste due componenti sono sempre state presenti nelle motivazioni della maggior parte dei paesi partecipanti ai singoli programmi.

In questo quadro tre programmi hanno recentemente riproposto il dilemma.

Il primo è relativo al missile aria-aria a medio raggio destinato ad equipaggiare i velivoli Eurofighter (Germania, Italia, Regno Unito, Spagna), Gripen (Svezia) e successivamente Raphale (Francia). L'industria europea, attraverso un accordo fra le diverse imprese nazionali, ha proposto il METEOR. Comprese le esportazioni a paesi terzi ne sono previste circa 5.000 unità. Gli Stati Uniti hanno, invece, proposto l'AMRAAM, offrendo il coinvolgimento di molte industrie europee. Dopo una dura battaglia, che ha visto scendere in campo il Presidente americano, da una parte, e Primi Ministri e ministri della Difesa europei, dall'altra, a maggio il Governo inglese, il primo a dover compiere la scelta, ha comunicato la scelta del missile europeo, il che consentirà di avviare un programma che, comprese le esportazioni, dovrebbe arrivare a 5.000 unità,

per la prima volta eguagliando i volumi produttivi che hanno molto favorito fino ad ora l'industria americana.

Dal punto di vista militare, il programma europeo era ritenuto indispensabile per rendere operativi i nuovi velivoli da combattimento nei quali i paesi europei hanno investito ingenti risorse al fine di garantire una loro autonoma capacità in questo settore. L'alternativa americana avrebbe, invece, limitato per sempre questo risultato e avrebbe impedito di dotare le Aeronautiche europee di uno stesso comune sistema d'arma, coi relativi vantaggi addestrativi e logistici. Dal punto di vista industriale, bisognava tener presente il grande sforzo, compiuto dall'industria europea nell'ultimo anno, per concentrare in un'unica società tutte le attività missilistiche. Si era così risposto alla spinta del mercato e alla richiesta dei Governi di procedere sulla strada dell'integrazione industriale, analogamente a quanto già fatto dalle imprese americane. Questo sforzo di razionalizzazione, da una parte avrebbe potuto essere favorito dal nuovo programma, dall'altra poteva offrire migliori garanzie su una sua positiva realizzazione. Dal punto di vista politico, l'impegno dei Governi europei a procedere sulla strada della costruzione di un'identità europea di sicurezza e difesa e del rafforzamento della capacità militare europea suggeriva di garantire l'avvio di questo programma in modo da evidenziare la comune volontà di acquisire autonomia in alcune attività strategiche e ridurre il gap tecnologico nei confronti degli Stati Uniti.

Il secondo programma è relativo al velivolo da trasporto strategico A 400 M, in competizione con l'accoppiata americana del C 130 J (con capacità più limitate) e del C 17 (il "re" dei velivoli da trasporto in termini di prestazioni, capacità, autonomia). Dopo l'inaspettata decisione inglese di metà maggio di partecipare all'A 400 M (combinata al *leasing* di quattro C 17), il programma è arrivato rapidamente ad una sua definizione. Lo scorso 27 luglio i Ministri della Difesa dei sette paesi partecipanti (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Turchia) hanno annunciato il lancio del programma con 225 velivoli, soglia ritenuta indispensabile per poterne affrontare efficacemente i costi di sviluppo, industrializzazione e produzione. Nonostante lo scetticismo che, anche nel recente passato, aveva portato a ritenere fosse ormai fallita l'iniziativa, l'Europa ha quindi deciso di fare un grosso sforzo finanziario per garantirsi l'autonomia nel campo del trasporto strategico. Le ragioni, facilmente intuibili, sono legate all'obiettivo di dotarsi di una effettiva capacità militare, che senza i relativi mezzi, fra cui l'aerotrasporto, risulterebbe velleitaria, e ad alcune recenti esperienze di operazioni per il mantenimento o il ristabilimento della pace, in cui il coinvolgimento o l'appoggio USA è risultato determinante. La base industriale per questa iniziativa è ormai consolidata, grazie ai successi di Airbus in campo civile che rendono più credibile il raggiungimento dei risultati in termini di rispetto dei tempi e dei costi previsti (anche eliminando i sovracosti determinati dalla moltiplicazione delle linee di assemblaggio e accettando la logica industriale di un'unica sede di integrazione), mentre le esperienze fino ad ora acquisite nei programmi militari sono state spesso insoddisfacenti. In questo quadro, inoltre, comincia a farsi strada l'ipotesi di utilizzare il programma A 400M per compiere un ulteriore salto di qualità nella collaborazione europea, non limitandosi ad una nuova esperienza di coproduzione integrata, ma accompagnandola con la costituzione di un organismo destinato a gestire la flotta europea di aerotrasporto. Avendo inizialmente in carico solo una parte dei velivoli, messi a disposizione dai singoli partecipanti, potrebbe assicurare efficacemente sia l'addestramento di piloti e tecnici, sia il supporto logistico e la manutenzione operativa (lasciando ad Airbus il compito di quella strutturale, come avviene in campo civile). Inoltre, il programma di

acquisizione potrebbe essere gestito dal quasi formalizzato organismo per la gestione dei programmi comuni, OCCAR. La flotta europea potrebbe costituire il nucleo di pronto intervento di questa nuova capacità militare europea, ma potrebbe essere utilizzata anche per le emergenze civili, come la rapida evacuazione dei civili in situazioni di crisi o disastri ambientali. In caso di necessità e se non vi sono priorità europee, potrebbe essere poi “noleggiata” ai singoli partecipanti per loro specifiche esigenze. Purtroppo l’Italia si è trovata spiazzata di fronte alla ripresa di questo programma perché negli ultimi anni, dovendo far fronte a gravissime carenze nel settore dell’aerotrasporto, è stata costretta ad acquistare una ventina di C 130 J e ha deciso di sostituire il velivolo da trasporto tattico G 222 con il nuovo C 27 J, col che sono state prosciugate le limitate risorse finanziarie disponibili. Sarebbe, d’altra parte, problematico rimanere fuori da un programma europeo di questa portata e che si spera possa preludere alla costruzione di una struttura di gestione congiunta. Essendo questo ormai, un problema squisitamente politico, è su questo piano che dovrà essere affrontato, mettendo a disposizione il necessario finanziamento aggiuntivo.

Il terzo programma su cui la scelta europea deve avvenire fra una soluzione continentale e una soluzione americana, seppure col coinvolgimento delle imprese europee, è quella del velivolo *tanker* destinato a rimpiazzare le attuali vecchie aerocisterne e ad aumentare le capacità europee di effettuare rifornimenti in volo. Da parte europea i candidati sono gli Airbus A 310 (già prescelto dalla Germania) e A 330, mentre quello americano è il Boeing B 767. La scelta del *tanker* da parte dei paesi europei interessati pone una duplice questione: quella di garantire il raggiungimento di una certa serie produttiva per abbassare i costi di progettazione e trasformazione della macchina prescelta e quello di preparare una possibile gestione congiunta della flotta europea, seguendo la strada descritta per l’A 400 M. Questo comporterebbe però una standardizzazione sulla base di una sola macchina o, al massimo, di due, come potrebbe avvenire con Airbus, tenendo conto che c’è una forte comunaltà nella famiglia Airbus (punto di forza del Consorzio sul mercato dei velivoli commerciali). L’eventuale acquisizione di una macchina americana indebolirebbe questa possibilità e porterebbe una preoccupante concorrenza all’interno del mercato europeo militare, senza che vi sia la minima reciprocità sul mercato nord-americano.

Le prospettive del settore della difesa in Europa.

Complessivamente si può dire che l’industria europea si sia messa in movimento, puntando, seppure su strade diverse, ad una sua razionalizzazione.

Due sono, quindi, le sfide a cui deve far fronte l’industria europea:

1. un salto tecnologico e una maggiore efficienza per garantire i nuovi equipaggiamenti necessari alle Forze Armate;
2. una maggiore competitività per mantenere un’adeguata quota del mercato internazionale e contrastare la concorrenza delle imprese statunitensi.

Il presupposto è quello di concentrare e razionalizzare le capacità produttive europee.

Il raggiungimento dei competitori americani da parte europea evidenzia l’intensità del processo di concentrazione che si è realizzato, ma, nello stesso tempo, deve cominciare a far riflettere sull’esperienza maturata dai nostri alleati d’oltre Oceano. Là, infatti, il Governo è arrivato alla conclusione che il processo, inizialmente voluto e sostenuto dal Dipartimento della Difesa, dovesse essere interrotto, per lo meno

al vertice della piramide, per evitare che i vantaggi della concentrazione potessero finire con l'essere compromessi o ridotti dai rischi connessi al raggiungimento di posizioni monopolistiche. Per questa ragione è stata sospesa nel 1998 la decisione di Lockheed e di Northrop di fondere le rispettive società.

Ma il processo di integrazione di questo mercato si muove su due gambe e al passo avanti compiuto dall'offerta deve ora corrispondere un passo avanti della domanda.

Sul fronte della domanda l'Europa registra un forte ritardo. Mentre a livello politico e delle amministrazioni è proseguito lo studio dei cambiamenti che dovranno essere introdotti e delle iniziative che dovranno essere messe in atto per realizzarli, non ci si può ancora considerare vicini a un risultato concreto.

La concentrazione industriale europea, da una parte, e la globalizzazione del mercato, dall'altra, impongono oggi un'accelerazione del processo di adeguamento della domanda sul fronte quantitativo, ma soprattutto qualitativo.

In termini di dimensioni i paesi europei spendono complessivamente per la difesa poco più della metà degli USA e, a causa del diverso livello di investimenti, la quota destinata all'acquisto di equipaggiamenti militari è stimabile poco sopra il 40% rispetto agli USA. Di qui una forte differenziale di mercato fra imprese europee e americane.

Ma il vero nodo è nel fatto che questo mercato è di fatto "virtuale" a causa della sua suddivisione in componenti nazionali che per ora non consentono di esprimere una domanda unitaria, né tanto meno omogenea.

Dimensioni della spesa, quota destinata agli investimenti, procedure, tempi di applicazione, pianificazioni, politiche di sostegno alla R&S, politiche industriali, politiche esportative rappresentano altrettanti elementi di differenziazione fra i paesi europei.

Le società transnazionali europee devono attualmente strutturarsi come holding che, a loro volta, controllano "filiali" nazionali necessariamente dotate di una rilevante autonomia sul piano giuridico, amministrativo, finanziario, fiscale, del personale e, soprattutto, dei rapporti col loro cliente militare. Ciò genera sensibili sovracosti che penalizzano l'industria europea rispetto a quella americana ed impedisce di raccogliere uno dei principali risultati di ogni processo di concentrazione, quello della possibile razionalizzazione delle capacità industriali e tecnologiche. Eliminare sovrapposizioni specializzando le unità produttive, raggiungere volumi di produzione adeguati, mettere a fattor comune le capacità di ricerca, così come quelle commerciali, di assistenza e di supporto logistico, sono la naturale ed indispensabile conseguenza della riorganizzazione delle attività in un unico gruppo.

Tutto questo resta un obiettivo ancora lontano perché l'Unione Europea è divisa in quindici mercati nazionali, ciascuno con una sua specifica articolazione della domanda e sue regole e particolarità anche per quanto riguarda l'offerta. E', a questo proposito, sufficiente ricordare che non è stata ancora realizzata nel settore militare quella libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali che è alla base dell'unificazione del mercato civile europeo. Nel primo caso, quello dei prodotti, i confini nazionali mantengono il loro ruolo di anacronistici ostacoli alla costruzione di un mercato unico europeo, costringendo le imprese transnazionali a seguire, nello spostamento dei materiali da uno stabilimento all'altro, le stesse procedure di una vera e propria esportazione. Spesso, per di più, la destinazione ad un paese europeo amico ed alleato comporta solo una semplificazione minima e non un cambiamento radicale

dell'iter. Questo finisce col rendere irrealistico ogni progetto di razionalizzazione che punti ad avere all'interno dello stesso gruppo industriale un'unica efficiente fonte di approvvigionamento per ogni parte di un sistema. Nel secondo caso, quello delle persone, restano forti vincoli legati alla tutela esclusivamente nazionale della sicurezza col risultato che non vi è un mutuo ed automatico riconoscimento delle autorizzazioni fra i paesi europei. Una joint-venture è costretta ad operare in ciascun paese con una specifica autorizzazione, diversa da quella degli altri, e così diventa difficile persino lo scambio delle informazioni e, se un tecnico viene trasferito da una filiale ad un'altra, non può liberamente collaborare coi suoi ex-colleghi della sede di provenienza. Anche nel terzo caso, quello dei servizi, permangono gli stessi problemi. Nel quarto caso, quello dei capitali, i legami col cliente nazionale sono molto stretti e, come in tutti i mercati pubblici, sono probabilmente gli ultimi destinati ad affievolirsi.

In questo quadro spetterà ai governi e alle istituzioni europee prendere le necessarie decisioni per garantire nello specifico campo militare:

- l'unificazione della politica di acquisizione sia a livello di programmi che di procedure e coinvolgendo anche le attività di ricerca e sviluppo;
- l'unificazione e la liberalizzazione del mercato interno europeo;
- l'unificazione della normativa relativa alle esportazioni militari.

L'obiettivo è quello di far perdere al processo di razionalizzazione in corso l'attuale forte connotazione "nazionale" e di fargli assumere una vera dimensione europea e transnazionale. Il problema è complesso perché deve contemperare due realtà in contrapposizione: la transnazionalizzazione ed integrazione delle industrie e la permanenza dei singoli mercati nazionali della difesa. Il superamento della logica nazionale della domanda e delle regole deve andare di pari passo con il consolidamento di una realtà industriale integrata su scala europea.