

DOCUMENTI IAI

ESPORTAZIONI DEGLI ARMAMENTI

di Michele Nones

Documento presentato all'Iasd
Roma, 11 giugno 1997

IAI9709

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

ESPORTAZIONI DEGLI ARMAMENTI

di Michele Nones

Il mercato internazionale militare è stato caratterizzato nell'ultimo decennio da profondi cambiamenti, come è evidenziato dai dati delle tabelle allegate. Gli elementi essenziali possono essere così schematizzati:

- caduta verticale delle vendite che sono passate dai 72 miliardi di dollari (a prezzi costanti 1994) del 1987 ai 20 miliardi del 1994 (Tab. 1);

- riposizionamento dei singoli produttori con una forte "americanizzazione" del mercato, al cui interno gli Stati Uniti sono passati dal 19% del 1987 al 52% del 1994, la Russia è quasi scomparsa scendendo dal 40% al 7% e i maggiori paesi europei (Francia, Germania, Inghilterra, Italia) sono lievemente aumentati passando dal 18% al 24% (Tab. 2).

Secondo altri dati relativi al periodo 1991-95, le vendite si sarebbero però stabilizzate nell'ultimo biennio (Tab. 3). Un'ipotesi interpretativa potrebbe essere legata all'individuazione di due tendenze opposte: una ripresa della domanda in alcune aree periferiche e un ulteriore calo nei principali paesi industrializzati, tutti alle prese con l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica.

L'Italia viene collocata all'8° posto, ma se ci si limita all'ultimo biennio scenderebbe al 10° posto. Ma l'aspetto più significativo è la distanza che separa il nostro paese dai primi sei esportatori mondiali e, soprattutto, dai tre maggiori partner europei.

Se non interverrà una correzione di rotta l'Italia sembra destinata a rimanere stabilmente nel terzo gruppo di paesi esportatori, come è indicato anche da una classifica riferita al periodo 1992-95 (Tab. 4).

I dati ufficiali italiani relativi al 1996 hanno confermato ancora una volta le difficoltà che attraversa questo settore (Tab. 5 e 6).

Le autorizzazioni ad esportare sono ammontate nel 1996 a 2.164 miliardi di lire con un incremento del 46% sul 1995, ma in linea con la media del valore monetario annuale dei sei anni di applicazione della legge, pari a 2.000 miliardi (il che significa un calo in termini reali). Va, inoltre, tenuto presente che sono compresi anche i programmi di collaborazione internazionale che, come noto, si autocompensano e solo formalmente sono catalogati (e in gran parte assimilati giuridicamente) fra le esportazioni (a questo proposito sarebbe utile che nei quadri statistici della Relazione al Parlamento sulle attività esportative queste autorizzazioni e i movimenti fossero indicati separatamente al fine di far emergere più direttamente il flusso delle effettive esportazioni). Si è così confermato che il valore del nostro export si è ormai assestato su un livello fisiologico, costituito da una-due commesse pluriennali significative e dalle code di vecchie contratti (parti di ricambio, revisioni, sostituzioni ed integrazioni). Va, infine, segnalato che una base statistica così limitata è soggetta a delle vistose fluttuazioni in presenza anche di un singolo contratto significativo (ma non certamente "eccezionale" sul mercato internazionale): così è stato nel 1994 con la fornitura alla Gran Bretagna di componenti per i velivoli Tornado destinati all'Arabia Saudita, nel 1995 per le due corvette ex-irakene cedute alla Malaysia e nel 1996 con la per i sistemi di tiro per carri da battaglia della Repubblica Ceca. In ogni caso va rivelato che, nello scorso anno, per la prima volta le poche commesse significative acquisite sono state il risultato di nuove iniziative esclusivamente italiane ed hanno riguardato prodotti nuovi: i già citati sistemi di tiro delle Officine Galileo (Finmeccanica), i radar e sistemi missilistici dell'Alenia

Elsag Sistemi Navali (Finmeccanica), i cacciamine dell'Intermarine, missili e munizionamento pesante dell'Oto Melara (Finmeccanica).

Le esportazioni effettuate sono ammontate a 1196 miliardi di lire con un leggero decremento monetario sul 1995. Il dato risulta ovviamente più negativo se depurato dall'inflazione. Colpisce, comunque, la confermata divergenza fra l'andamento delle autorizzazioni e quello delle esportazioni effettuate, pur considerando l'inevitabile sfasamento temporale. Resta l'impressione che non tutte le autorizzazioni si traducano poi in commesse effettive, ma, mancando il quadro statistico delle autorizzazioni non utilizzate o solo parzialmente utilizzate, non è possibile definire con precisione le dimensioni attuali del portafoglio ordini e, quindi, il dato più rilevante resta quello delle esportazioni effettuate.

Lo stato di abbandono in cui è stato lasciato questo comparto si è così prolungato nel tempo che per registrare una definitiva inversione di tendenza servirà una lunga fase di costante impegno. Quello della difesa è, in positivo e in negativo, un mercato politicamente sensibile: l'aver generato, a cavallo del 1990, incertezze e dubbi sulla nostra politica esportativa (accomunando paesi amici ed alleati con altri poco affidabili, trasformando giudizi etici in drastici embarghi, ritardando scelte e decisioni) ha inciso profondamente sulla nostra credibilità di esportatori affidabili.

Dovrà, quindi, essere ricercata una soluzione ragionevole che ruoti attorno ad un obiettivo prioritario, quello della europeizzazione della nostra politica esportativa.

Due ordini di ostacoli continuano a frapporsi all'attività esportativa delle industrie italiane ed è in queste due direzioni che dovrebbe indirizzarsi la strategia del paese.

In primo luogo questo cambiamento dovrà riflettersi in un adeguamento della normativa a quella dei nostri principali partner. Come sosteneva il Ministero degli Esteri nella Relazione relativa al 1994, "tale sistema comporta anche alcune non indifferenti penalizzazioni per la nostra industria, spesso chiamata a competere in condizioni di svantaggio rispetto alla concorrenza straniera" e più avanti, indicando alcune cause della crisi attraversata dall'industria italiana, "un peso non indifferente debba essere attribuito alla particolare severità della nostra normativa".

A quasi sette anni dall'entrata in vigore, la legge 185 ha ormai evidenziato i suoi limiti intrinseci. Fin dall'inizio erano stati da più parti individuati, ma non avevano trovato attenzione e risposte di fronte alla più urgente necessità di assicurare comunque un quadro legislativo per controllare l'export di armamenti e, successivamente, di portare a regime una legge estremamente complessa che richiedeva, fra il resto, la creazione di nuove apposite strutture di controllo e molteplici adempimenti. Con il 1994, se si esclude il sistema informatico interministeriale previsto dal legislatore, tutte le misure previste dalla legge 185 sono state completate e si è, quindi, potuto verificare in concreto fino a che punto la normativa poteva risultare adeguata ad una realtà difficile e articolata come è il settore della difesa.

L'esperienza ormai pluriennale mostra con chiarezza quattro vincoli che portano spesso la nostra industria a competere in condizioni di svantaggio rispetto ai concorrenti dei Paesi più industrializzati (Tab. 7):

1. Il potenziale campo di applicazione della nostra legge è più esteso di quanto non avvenga all'estero perchè si fa riferimento ai materiali progettati e costruiti per "prevalente" anzichè per "esclusivo" uso militare. Pur essendo stata ricondotta la lista dei materiali, dal settembre 1995, all'interno del quadro degli esercizi internazionali di controllo a cui l'Italia aderisce, resta sempre il rischio di modifiche che potrebbero estenderla in modo difforme rispetto ai nostri partner.

2. Tutti i Paesi sono sottoposti alle medesime procedure, anche quando si tratta di amici ed alleati, ritardando inutilmente le nostre forniture proprio a quelle nazioni che non presentano

controindicazioni politiche e militari e verso le quali abbiamo lungamente cercato di riequilibrare l'export. Con i principali partner europei abbiamo stretto accordi di collaborazione per realizzare insieme i più importanti sistemi di difesa, al fine di far fronte alle esigenze finanziarie e raggiungere le soglie produttive necessarie: questo comporta il continuo trasferimento delle parti di produzione nazionale da e verso gli altri Paesi che non può essere assoggettato alle procedure previste nei confronti del mercato internazionale. La differenziazione, recentemente introdotta, per i programmi Eurofighter e NH 90 (e la stessa prevedibile prossima estensione ad altri programmi) è avvenuta attraverso una nuova interpretazione della normativa da parte delle Amministrazioni statali competenti, sulla quale, però, potrebbe sorgere in futuro qualche dubbio, col rischio di tornare così al punto di partenza.

3. Nel caso di condanna internazionale per violazione dei diritti umani, l'intero elenco dei materiali rientra nell'embargo, a differenza di quanto avviene prevalentemente in Europa dove la restrizione colpisce solo gli equipaggiamenti suscettibili di essere usati in funzione repressiva.

4. Le procedure autorizzatorie sono lunghe e complesse e provocano inutili ritardi e difficoltà. Più che la volontà del legislatore, sembra aver pesato, soprattutto nella stesura del Regolamento di esecuzione, la logica autogarantista che contraddistingue la nostra Amministrazione pubblica. Fra il resto, si può ricordare:

- Il rientro in Italia di materiali precedentemente esportati per essere riparati o sostituiti in garanzia non si può avvalere di alcuna procedura semplificata e tanto meno di un automatismo nell'autorizzazione alla successiva riesportazione. Data la complessità dei moderni sistemi d'arma, la capacità di fornire una tempestiva assistenza è diventata da tempo uno dei fattori di concorrenzialità degli esportatori che anche la nostra industria deve poter assicurare.

- L'autorizzazione alle trattative contrattuali non contiene alcun elemento di flessibilità per cui dà luogo a continue richieste aggiuntive per garantirne la corrispondenza con la formulazione finale del contratto. Ciò è particolarmente negativo nel caso degli equipaggiamenti elettronici, perché la loro configurazione, e di conseguenza il numero, è variabile in funzione delle richieste del cliente.

- Analoga mancanza di flessibilità si registra per le autorizzazioni all'export dove qualsiasi richiesta di integrazione della commessa, per quanto limitata (ad esempio per un maggior numero di parti di ricambio o per qualche ulteriore esemplare) deve seguire daccapo lo stesso iter.

- La documentazione comprovante l'arrivo a destinazione dei materiali deve essere autenticata dalle nostre autorità diplomatiche o consolari e questo si traduce in ulteriori costi, perdite di tempo e problemi nei rapporti coi nostri clienti.

Nel quadro di questa riforma si potrebbe, inoltre, aggiungere lo slittamento da fine marzo a fine maggio del termine per la presentazione della Relazione, in modo da poter approfondire l'analisi sullo stato del settore anche in confronto con i nostri principali concorrenti.

Un tentativo di porre rimedio a questa situazione è stato fatto dal Parlamento nel 1995, ma, complice una partenza forse troppo frettolosa su cui si è innestata l'abituale disinformazione, la proposta di riformare la legge 185 si è subito arenata. Bisogna, quindi, riprendere nel prossimo futuro la discussione su questo tema (si spera in un clima più sereno che consenta di esaminare il senso e le implicazioni delle modifiche prospettate).

Più in generale, si pone il problema di adeguare la nostra normativa a quella in vigore nei maggiori Paesi europei e di operare affinché, nel quadro di una maggiore integrazione del mercato europeo della difesa, si arrivi al più presto ad una normativa comune per l'export militare. Dal luglio 1995 è entrato in vigore il nuovo regolamento europeo per i materiali di cosiddetto uso "duale": a prescindere dal ritardo che si è registrato nell'adeguare la nostra specifica

normativa, il passo successivo e obbligato sarà quello di uniformare a livello europeo anche i controlli sugli stessi prodotti militari.

In questo senso è ancora più necessario un avvicinamento della nostra normativa a quella europea in modo da ridurre le difficoltà legate ad una sua adozione. A questo proposito vale la pena di evidenziare alcune considerazioni del documento della Commissione Europea su "Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo" del 24 gennaio 1996 (COM(96) 10 def.). Fra i cinque fattori che riducono la capacità di internazionalizzazione delle imprese della difesa viene individuato anche il problema dell'export: "Le politiche degli Stati membri in materia di esportazione di armamenti, comprese le politiche di controllo sulle esportazioni di armi, variano notevolmente. L'interesse che una società può presentare come partner di cooperazione dipende, tra l'altro, dalla capacità di ottenere dal proprio governo nazionale licenze di esportazione". Più avanti si ribadisce anche che "... la graduale apertura delle frontiere interne richiede un livello minimo di politica della concorrenza e, a lungo termine, regole armonizzate in materia di esportazioni. ... L'esigenza di semplificare le procedure nazionali di controllo relative alla circolazione di prodotti legati al settore della difesa vale a maggiore ragione laddove il commercio interessato da tali controlli avviene nel contesto di accordi di cooperazione industriale".

In secondo luogo questo cambiamento dovrà significare che l'azione di supporto governativo non dovrà più essere lasciata solo a carico della Difesa, ma dovrà vedere il coinvolgimento anche delle altre Amministrazioni e, soprattutto, dovrà avvenire all'interno di una ben definita strategia complessiva. Le trasformazioni nel mercato internazionale della difesa stanno premiando proprio i paesi che hanno spostato dal piano meramente commerciale a quello dei rapporti intergovernativi la fornitura di equipaggiamenti militari, facendone uno degli elementi della propria politica di difesa e di sicurezza. Tutti i principali contratti siglati dai nostri concorrenti hanno visto l'intervento, a volte al massimo livello, dei loro responsabili politici. Vi è, quindi, sullo sfondo, l'esigenza di una strategia politica che deve però realizzarsi attraverso strumenti adeguati.

Il costo dei moderni sistemi d'arma e la lunghezza dei relativi programmi di approvvigionamento hanno da tempo posto in primo piano la componente finanziaria delle più importanti commesse: non basta più garantire un valido rapporto costo/efficacia dei propri prodotti, bisogna poter offrire anche adeguate coperture finanziarie e assicurative. Persino gli Stati Uniti che in passato contavano soprattutto sulla sofisticazione e sulla concorrenzialità dei mezzi offerti, hanno avviato un vasto programma per sostenere le loro esportazioni militari, estendendone la copertura finanziaria fino a 15 miliardi di dollari. In analoga direzione si muovono da sempre anche Inghilterra e Francia, a conferma che è questo uno dei principali fattori di successo sul mercato internazionale. Sotto questo profilo il nostro paese segna, invece, il passo, come se, su un mercato fortemente competitivo dominato dai "compratori", si potesse prescindere dagli ormai prioritari aspetti finanziari. Di qui la necessità di una nuova e più incisiva politica esportativa che, finalizzata agli interessi del nostro paese, garantisca il necessario supporto alle imprese.

In quest'ottica si auspica da tempo che venga predisposto un piano interministeriale a carattere bi-triennale che indichi i paesi potenziali clienti sui quali concentrare l'attenzione del sistema-paese. Questo piano dovrebbe guidare le nostre attività promozionali sia a livello industriale che governativo e militare, sia in Italia che all'estero. In altri termini i paesi individuati come potenziali clienti, attraverso un esame che tenga conto delle caratteristiche di quel mercato e della nostra competitività nello specifico segmento di interesse, dovrebbero essere privilegiati nella programmazione di visite, inviti, incontri, accordi governativi, corsi di formazione, ecc. riconducendo così l'eventuale esportazione in una strategia più generale di rafforzamento della nostra presenza.

In realtà, però, i problemi del nostro export sono più profondi e differenziati di quanto possa sembrare e non possono essere ridotti ai soli vincoli normativi o all'insufficiente supporto governativo. Alla base del successo commerciale sul mercato internazionale vi è la qualità degli equipaggiamenti e il rapporto costo/efficacia. L'incertezza sul modello di difesa e sulle future esigenze delle Forze Armate non ha certo garantito quel minimo di visibilità che è richiesta dall'elevato costo di ogni nuovo progetto. L'industria italiana ha mantenuto, nonostante questo lungo periodo di crisi, alcune aree di eccellenza tecnologica. Le imprese cominciano, però, a sentire il peso del rallentamento nel processo di innovazione di prodotto e di processo determinato da questo decennio di crisi. In altri termini, corrono il pericolo di presentarsi sul mercato internazionale con mezzi non più concorrenziali su quel piano del rapporto costo/efficacia che aveva rappresentato il loro punto di forza del decennio precedente. Per evitare che si accentui la spirale "arretramento tecnologico-minori acquisti interni-indebolimento della struttura industriale-crollo delle esportazioni", è indispensabile riprendere, col necessario sostegno governativo, un'intensa politica di ricerca e innovazione all'interno di quelle aree di eccellenza che ancora manteniamo e che possono consentirci di riprendere una significativa posizione sul mercato internazionale. E' su queste specializzazioni che bisognerà puntare sia con il sostegno alla ricerca, sia con le commesse (quando compatibili con il rinnovamento del nostro strumento militare), sia con un'efficace politica di compensazioni, sia, infine, favorendone e sostenendone le esportazioni nel quadro di una ben definita politica del paese.