

**DOCUMENTI
IAI**

**LA POLITICA DELLE COMPENSAZIONI PER
GLI ACQUISTI DELLA DIFESA**

di Michele Nones

Documento presentato alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati
Roma, 11 novembre 1998

IAI9822

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA DELLE COMPENSAZIONI PER GLI ACQUISTI DELLA DIFESA

di Michele Nones

Il problema delle compensazioni per gli acquisti di equipaggiamenti militari esteri da parte della Difesa deve essere inquadrato in uno scenario di riferimento che ha subito nel corso di quest'anno, profonde e significative modificazioni. Questi cambiamenti, soprattutto nella loro evoluzione prospettica, sono destinati a spingere il mercato della difesa su due strade parallele:

La prima è quella di una maggiore integrazione europea.

La seconda è quella di una maggiore efficienza del sistema economico della difesa a livello internazionale.

Ovviamente queste due strade si intersecano e spesso si sovrappongono, rafforzandosi reciprocamente. Di qui la convinzione di molti osservatori che queste iniziative possono raggiungere già sul breve periodo importanti risultati.

Anche l'Italia è coinvolta in questo processo di trasformazione e anzi, nonostante alcuni suoi punti di arretratezza strutturale e sovrastrutturale, vi partecipa attivamente. La disomogeneità del quadro industriale non consente di avere un consenso unanime sulla posizione da assumere di fronte a questi cambiamenti, ma mi sembra di poter dire che nei vertici dei maggiori gruppi vi è piena consapevolezza sulla necessità di marciare rapidamente in questa direzione assieme ai nostri principali partner nel settore della difesa.

Per quanto riguarda l'integrazione europea del mercato della difesa, tre sono le principali iniziative assunte a livello politico-istituzionale, sia nazionale sia europeo: il *Piano di azione* della Commissione europea, la Lettera di Intenti dei sei Ministri della Difesa, con il parallelo esercizio dei loro colleghi dell'Industria, e la firma di un accordo internazionale sullo status giuridico dell'OCCAR.

La Commissione europea ha presentato il 4 dicembre 1997 un *Piano di azione per le industrie connesse con la difesa*ⁱ, elencando i campi nei quali sono necessarie azioni a livello europeo ed indicando altresì le misure da adottare in maniera tempestiva per dare vita ad un mercato dei prodotti della difesa.

Nell'ambito di tali proposte, meritano particolare attenzione, in questo contesto, i provvedimenti per gli appalti pubblici. Innanzitutto, viene evidenziato che «per creare una base tecnologica e industriale della difesa che sia competitiva sarà fondamentale il sistema di norme chiamato a disciplinare gli appalti pubblici delle forniture per la difesa. Tale quadro normativo deve contemplare disposizioni sulle gare d'appalto concorrenziali, per i casi in cui ciò sia praticabile». Viene, inoltre, ritenuto necessario che i principi, le norme ed i meccanismi per gli appalti in questo settore siano definiti in modo da assicurare un adeguato livello di flessibilità, data la specificità del settore, soprattutto per quanto riguarda la necessità di riservatezza e la sicurezza delle forniture. A tal fine, le forniture militari sono state suddivise in tre categorie:

- Prodotti destinati alle forze armate, ma non per uso militare. Per questi non si applica l'art. 223 del Trattato della CEE e, pertanto, sono soggetti alle norme comunitarie sugli

ⁱ Commissione europea, «Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa», COM(97) 583 def., 4 dic. 1997.

appalti pubblici. La Commissione specificherà le modalità e le condizioni per l'applicazione di tali norme.

- Prodotti destinati alle forze armate e per uso militare, ma non costituenti «materiali per la difesa di notevole importanza». In questo caso, potrebbe essere elaborato un insieme flessibile di norme ispirate alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.
- Materiali per la difesa di notevole importanza, che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 223. Questi prodotti potrebbero essere esclusi dall'applicazione delle norme sopra menzionate e potrebbe essere definito un meccanismo di notifica per assicurare un certo livello di controllo e di trasparenza.

Sulle proposte della Commissione si è già espresso positivamente il Comitato economico e sociale delle Comunità europeeⁱⁱ:

- *L'espressione di una volontà politica europea* di creare una politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed il riconoscimento dell'industria della difesa europea in quanto componente vitale di tale politica sono esigenze molto sentite.
- *L'armonizzazione delle esigenze operative* rappresenta un requisito essenziale per progredire verso un mercato europeo del materiale per la difesa. E' nel contempo necessario armonizzare le procedure di acquisizione, le regolamentazioni e le norme relative al materiale per la difesa. Anche l'istituzione di un'agenzia europea per gli armamenti che gestisca le attività comuni presenterebbe ovviamente dei vantaggi.
- Per conservare una *reale capacità operativa* le forze armate europee hanno bisogno di materiale a tecnologia avanzata che presenti un buon rapporto costo/efficacia e che risulti comunque abbordabile per gli Stati. L'Europa non dovrebbe diventare dipendente da paesi terzi nel settore del materiale per la difesa e ciò per motivi politici, tecnici ed economici, E' dunque essenziale mantenere in Europa un'industria della difesa moderna, efficiente e competitiva, perché costituisca una componente vitale dei suoi dispositivi di sicurezza.
- Per conservare la capacità delle industrie europee della difesa di sostenere una futura PESC europea *va creato un mercato europeo del materiale per la difesa*, che rappresenterà le basi su cui le industrie europee della difesa potranno affrontare la razionalizzazione transnazionale per mantenere la loro competitività globale.

Il calendario dei lavori, che è stato previsto dalla Commissione, non è stato rispettato in quanto anche i provvedimenti temporalmente più vicini sono ancora in via di realizzazione. Tuttavia, non si può negare la validità del contributo delle istituzioni europee, quale sprone alla costruzione di una politica europea per la gestione dei programmi di acquisto degli equipaggiamenti militari.

Un'ulteriore conferma dell'avanzamento di questo processo è stata data recentemente, il 9 settembre 1998, dai Ministri della Difesa dei quattro maggiori Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito ed Italia), che hanno firmato a Farnborough un accordo per dare uno status giuridico all'OCCAR (Organisme Conjointe de Cooperation en matière d'Armement), l'Agenzia che si occupa dal 1996 di coordinare gli acquisti per le Forze Armate dei quattro Paesi. Questa decisione è, in realtà, derivata dalle difficoltà che si sono riscontrate nel cercare di inquadrare l'organismo all'interno dell'UEO, nella prospettiva di utilizzarlo come base per la futura Agenzia europea degli armamenti. Il

ⁱⁱ Comitato economico e sociale delle Comunità europee, «Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Attuazione della strategia dell'Unione in materia di industria connessa con la difesa», Bruxelles, 2 luglio 1998.

tentativo è fallito per l'impossibilità di trovare un accordo unanime, ma ha di fatto ritardato l'effettiva operatività dell'OCCAR. Ciò ha posto con grande chiarezza il problema di come conciliare l'esigenza di coinvolgere tutti i paesi europei nel processo di integrazione del mercato militare con quella di dare risposte tempestive alla globalizzazione e alla più efficace competitività dell'industria americana. D'altra parte non è facile raccordare le posizioni dei maggiori paesi produttori, disponibili a superare la logica dei ritorni industriali attraverso un approccio complessivo e diluito nel tempo che rafforzi le rispettive aree di eccellenza tecnologica, con quelli di altri paesi più portati, per ragioni politiche, industriali e sociali, a cercare il "giusto ritorno" in ogni singolo programma. E' di questa frattura che si è dovuto prendere atto costituendo un organismo che, seppur aperto a future adesioni, vincola l'ingresso all'accettazione di questa logica, oltre che alla partecipazione a programmi congiunti con altri partner.

Anche sulla base di questa esperienza, essenzialmente legata all'attività di approvvigionamento, questi stessi paesi hanno ritenuto, nella riunione dei Ministri della Difesa del 20 aprile 1998, di dover approfondire l'esame delle problematiche legate all'integrazione europea soprattutto in due direzioni. La prima, allargando la riflessione anche a Spagna e Svezia, tenendo, altresì, conto del parallelo esercizio svolto fra i Ministri dell'Industria sul futuro del settore aeronautico e in particolare sulla trasformazione di Airbus in società. La seconda, affrontando anche le tematiche della sicurezza negli approvvigionamenti, delle procedure per l'export, della protezione delle informazioni classificate, della ricerca e sviluppo, dello scambio di informazioni tecniche, dell'armonizzazione dei requisiti militari, dei rapporti giuridici. In questo modo si è estesa l'analisi a 360°, indicando tutte le principali componenti del mercato militare. Queste stesse componenti rappresentano tuttora altrettanti ostacoli sulla strada della creazione di un mercato unico europeo al cui interno possa svilupparsi l'auspicato processo di concentrazione industriale. L'allargamento e l'avvio effettivo di questa riflessione è avvenuto con la riunione dei sei Ministri della Difesa, che il 6 luglio 1998 hanno sottoscritto una Lettera di Intenti con l'obiettivo di definire e predisporre le scelte comuni entro un anno.

In questo modo si verrà a creare una segmentazione del mercato europeo su più livelli (quello comunitario per i prodotti civili e duali, quello dei sei paesi per i prodotti militari, quello dei quattro paesi OCCAR per gli approvvigionamenti comuni), ma, d'altra parte, questo è di fatto oggi il quadro europeo. Comunque, i sei paesi rappresentano probabilmente il 90% delle capacità produttive e della spesa per la difesa in Europa. Tutto ciò non è preclusivo nei confronti degli altri partners europei perché in futuro l'attuale segmentazione potrà essere superata, ma in questo momento sembra che le difficoltà di natura politica, militare, giuridica, economica, industriale che si frappongono all'integrazione dei mercati nazionali possano essere risolte esclusivamente in un ambito più ristretto ed omogeneo, a cui partecipino solo quei paesi che in questo settore hanno interessi e impegni rilevanti.

Per quanto riguarda il processo di concentrazione e razionalizzazione dell'industria europea della difesa, quest'anno si sono registrati importanti passi avanti sia nella prospettiva di costituzione di un polo europeo per l'aerospazio e la difesa, sia a livello di segmenti specialistici. In quest'ultimo campo l'industria italiana ha fatto registrare alcuni importanti successi (anche se le relative operazioni non sono ancora completamente concluse):

La costituzione di una joint-venture paritetica fra Finmeccanica-Alenia Difesa e Gec-

Marconi nel campo dell'elettronica e della missilistica.

La trattativa per la costituzione di una joint-venture paritetica fra Finmeccanica-Agusta e Gkn-Westland nel campo elicotteristico.

La definizione di un polo spaziale transnazionale fra Matra Marconi Space e Dasa con Finmeccanica-Alenia Spazio.

Nel frattempo altre trattative sono in corso per trovare una più larga alleanza nella missilistica e per cominciare l'internazionalizzazione del segmento dell'aeronautica militare. Si può, quindi, sostenere che l'industria italiana sia fortemente proiettata verso un suo inserimento in nuovi gruppi transnazionali in cui salvaguardare le sue aree di eccellenza tecnologica, raggiungendo però nello stesso tempo dimensioni adeguate rispetto alla globalizzazione dello stesso mercato militare.

Tutto questo risulta, però, in controtendenza rispetto ad ipotesi di irrigidimento del mercato e, in particolare, rispetto a meccanismi di «chiusura» del mercato nazionale.

D'altra parte è vero che, a livello internazionale, resta diffusa la prassi di accompagnare gli acquisti all'estero di rilevante entità di equipaggiamenti militari con la richiesta di compensazioni industriali a favore del paese acquirente. Con l'esclusione degli Stati Uniti, dove le dimensioni dei programmi e la tradizionale elasticità della struttura industriale giustificano l'apertura di nuovi impianti in loco da parte dell'impresa estera fornitrice, gli altri paesi industrializzati operano pragmaticamente caso per caso, limitandosi al massimo a definire a livello politico delle «guidelines» di orientamento, ma senza alcun vincolo legislativo, come dimostra l'analisi della normativa e della prassi seguita in alcuni programmi di acquisto significativi:

- Francia e Germania operano caso per caso senza alcuna regolamentazione (per la Francia vale, come esempio, l'acquisto del velivolo di sorveglianza americano E3A AWACS);
- Gran Bretagna opera caso per caso sulla base di «guidelines» interne del Ministero della Difesa (E3A AWACS, elicottero anticarro americano APACHE, velivolo da trasporto americano C130J);
- Olanda opera caso per caso sulla base di decisioni governative (APACHE);
- Svezia opera caso per caso sulla base di decisioni governative (carro da battaglia tedesco LEOPARD 2);
- Australia opera sulla base di accordi intergovernativi; quello con l'Italia fissa al 25% il livello minimo di compensazioni da conseguire;
- Canada opera caso per caso sulla base di decisioni governative (elicottero medio italo-inglese EH 101 anche se poi cancellato).

Le contropartite richieste possono assumere forme e combinazioni diverse, fino ad oggi riconducibili, in linea di massima, a queste tipologie, spesso fra loro combinate:

- la trasformazione in programma di collaborazione internazionale;
- la costruzione di parti e/o l'integrazione dei mezzi in loco attraverso impianti del fornitore o di imprese nazionali operanti su licenza;
- lo svolgimento del ruolo di «dual source» per parti o per l'intero equipaggiamento con possibile autorizzazione a vendere, anche in esclusiva, a paesi terzi;
- l'acquisto di prodotti militari o anche civili da parte dell'impresa fornitrice o del rispettivo paese;
- la cessione della tecnologia necessaria alla manutenzione e alla successiva implementazione delle prestazioni dei mezzi, compreso lo sviluppo delle successive versioni;

- l'impegno a coinvolgere il paese acquirente nello sviluppo delle successive generazioni dei mezzi ceduti.

La tendenza internazionale è quella di privilegiare le compensazioni a maggiore valenza tecnologica sia sotto il profilo dell'attività produttiva, sia sotto quello dell'attività di R&S. Si deve rilevare che elemento comune alla molteplicità delle soluzioni adottate è quello di considerare il pacchetto delle compensazioni come parte integrante dell'offerta e, successivamente, della commessa assegnata. Vi è, quindi, un grande impegno da parte dei governi e delle amministrazioni civili e militari nell'analizzare l'insieme delle proposte e nel monitorare poi l'esecuzione del contratto assegnato.

In uno studio che ho effettuato nel 1995 per il Cemiss-Centro Militare di Studi Strategici del Ministero della Difesa, sono stati esaminati nel dettaglio quattro paesi industrializzati (Australia, Canada, Olanda, Svezia), scelti, dopo aver escluso i principali produttori europei di armamenti che attuano in questo campo una politica completamente pragmatica di scelte caso per caso, sulla base di queste caratteristiche del rispettivo settore della difesa: significativi programmi di acquisto all'estero e presenza di attività produttiva. Inoltre, si sono potute esemplificare in questo modo situazioni differenti in termini geografici e di appartenenza ad unioni politiche e alleanze militari in quanto vi sono due paesi europei (Olanda, appartenente ad UE, NATO, WEU, WEAG, e Svezia, appartenente ad UE e, come osservatore, a WEU) e due extra-europei (Australia e Canada, appartenente alla NATO). Anche per questi paesi la politica delle compensazioni è risultata improntata, come si è detto, al massimo pragmatismo, con alcune caratteristiche comuni che possono essere così schematizzate:

- a) le compensazioni vengono richieste come parte integrante dell'offerta ed entrano nella valutazione di merito; conseguentemente entrano a far parte del contratto;
- b) le compensazioni vengono ricercate prioritariamente nello stesso settore industriale a cui si riferisce il programma di acquisizione e viene privilegiato il loro contenuto tecnologico;
- c) la gestione delle compensazioni vede coinvolti gli organismi preposti alla politica economica ed industriale, oltre che quelli della Difesa.

Al fine di individuare le dimensioni e le caratteristiche delle attuali importazioni di armamenti del Ministero della Difesa, che rappresentano oggi la domanda potenzialmente da compensare, si sono analizzati i contratti con imprese estere sottoscritti nel triennio 1991-93. Questi dati sono stati raccolti nell'ambito di un esercizio avviato dalla WEAG-Western European Armament Group che ha l'obiettivo di fare emergere il quadro dell'interscambio militare fra i paesi europei (e con gli Stati Uniti) per monitorare l'auspicato processo di integrazione del mercato europeo. Poichè il settore della difesa è rimasto fino ad ora, per ragioni di riservatezza, ai margini della rilevazione statistica internazionale e poichè le relative informazioni vengono fornite autonomamente da ciascun paese su base volontaria, sull'attendibilità di questi dati restano alcune perplessità.

L'analisi dei dati italiani è risultata particolarmente complessa per il tradizionale ritardo e carenza della nostra rilevazione statistica che non ha consentito, fino ad ora, di maturare una sufficiente esperienza in questo campo e di affinare e radicare una metodologia adeguata. La maggiore difficoltà è legata alla trasformazione in Ecu del

valore dei contratti, come richiesto dalla WEAG, anche tenendo conto della fluttuazione del tasso di cambio della lira durante gli anni di riferimento delle commesse. Il maggiore limite è dato dal fatto che se il contraente è formalmente italiano (indipendentemente dal valore aggiunto di origine nazionale) il contratto non rientra in questa rilevazione e quindi sfugge il suo contenuto di importazione. Poichè il presente studio non si prefiggeva solo un'analisi quantitativa, ma anche qualitativa delle importazioni, ulteriori difficoltà sono state incontrate nella individuazione di quelle «nette», escludendo le importazioni legate a programmi di collaborazione internazionale, e nella ripartizione dei contratti fra i diversi comparti dell'industria della difesa. Si è, infatti, dovuto procedere ad una suddivisione empirica sulla base dell'oggetto dei contratti (che, però, in alcuni casi si prestavano a differenti collocazioni).

Nel complesso le importazioni nette del triennio sono risultate pari a circa 1500 miliardi (a valori 1991), con una progressiva crescita fino ai 630 miliardi del 1993. La maggior parte delle importazioni riguarda contratti poco significativi ai fini di una politica delle compensazioni, inferiori ai 500 milioni di lire: si tratta, infatti, di parti di ricambio che coprono l'80% dei contratti, ma soltanto il 5% della spesa. Le operazioni superiori ai 20 miliardi sono state dodici nel triennio ed hanno assorbito il 77% del valore dell'import. Pur tenendo conto che i bilanci della Difesa hanno vissuto in questo periodo una fase particolarmente negativa e che con la realizzazione del nuovo modello di difesa dovranno essere avviati numerosi programmi di acquisizione che comporteranno un aumento delle importazioni, risulta chiaramente dall'analisi effettuata come il numero dei contratti per i quali chiedere offset industriali sia annualmente limitato e tale da poter essere gestito pragmaticamente caso per caso, pur nel quadro di un'indispensabile politica delle compensazioni.

Dal punto di vista del paese fornitore, gli Stati Uniti hanno coperto l'85% del volume delle nostre importazioni nette: è, quindi, evidente che rappresentano il vero e praticamente unico nodo nel campo delle compensazioni. Viene, invece, confermato che l'interscambio con i nostri partner europei è legato principalmente ai programmi di collaborazione governativa e, quindi, esula dalla problematica qui affrontata. Il problema della nostra dipendenza dagli Stati Uniti (senza dubbio esteso anche alle importazioni effettuate direttamente dalle imprese) è una costante nella storia di questo dopoguerra. Nonostante diversi tentativi, culminati nel 1978 nella firma di uno specifico MOU governativo, lo squilibrio è rimasto particolarmente marcato (anche perchè nei pochi successi ottenuti dalle nostre industrie la produzione è stata poi realizzata in appositi impianti americani o su licenza, come è avvenuto per le pistole, per i cacciamine e per i cannoni navali). L'unico elemento positivo, ai fini delle presenti considerazioni, è dato dalla possibilità di non tener conto della normativa comunitaria che, invece, limiterebbe i margini di manovra nel caso di acquisti nell'Unione Europea (in pratica i soli equipaggiamenti militari coperti, fino a quando non sarà modificato, dall'art. 223 del trattato istitutivo).

Per quanto riguarda i comparti maggiormente coinvolti, le importazioni riguardano soprattutto quello aeronautico, elettronico e le telecomunicazioni. Anche di qui un'utile indicazione per indirizzare una politica delle compensazioni e, insieme, una politica industriale per la difesa che utilizzi tutti gli strumenti disponibili per favorire lo sviluppo e il rafforzamento del settore nel segno dell'efficienza e della competitività.

Fino ad oggi l'Italia non ha elaborato e gestito una politica delle compensazioni a fronte degli acquisti all'estero di prodotti militari o ad alta tecnologia. Gli unici due atti di indirizzo sono ormai datati e, comunque, non sono poi stati seguiti nella pratica.

Il primo riguardava le compensazioni per gli acquisti della Difesa. Nel dicembre 1983 l'allora Ministro Spadolini aveva emanato una direttiva al Capo di Stato Maggiore della Difesa, al Segretario Generale/DNA e, per conoscenza, ai Capi di Stato Maggiore. Il documento prendeva le mosse dalla «difficile situazione socio-economica nazionale» per sostenere l'opportunità di tenere «nella dovuta considerazione, sin dalla fase di impostazione dei programmi di approvvigionamento, l'esigenza di privilegiare, per quanto possibile, la produzione dell'industria nazionale». Nel caso di acquisti all'estero venivano prospettate tre alternative:

- 1 programmi di cooperazione con Paesi Nato che «garantiscono una equa ripartizione di oneri e una qualificante partecipazione industriale nazionale, possibilmente fin dalla fase di ricerca e sviluppo dei prototipi»;
- 2 ottenere «un volume di compensazioni tale da garantire all'industria nazionale adeguate quote di lavoro quantitativamente soddisfacenti e qualitativamente qualificanti, soprattutto in termini di tecnologie di punta in settori possibilmente attivi»;
- 3 ricorrere a produzione su licenza garantendo, però, condizioni «tali da rendere comparabile entro limiti finanziari ragionevoli l'acquisto del prodotto nazionalizzato con quello estero».

A questi fini veniva richiesto che il Capo di SMD, nel sottoporre ad approvazione del Ministro i programmi tecnico- finanziari relativi agli armamenti, fornisse «ogni utile indicazione circa l'osservanza delle direttive sopra segnate». Nello stesso tempo il Segretario Generale/DNA era invitato a riferire sulla realizzazione dei programmi al Capo di SMD e direttamente anche al Ministro. Veniva, infine, puntualizzato che, nell'ipotesi di dover ricorrere ad acquisti all'estero, «il caso mi dovrà essere sottoposto da parte dei Direttori generali interessati per il tramite del Segretario Generale - Direttore nazionale degli armamenti per un preventivo esame».

Questa direttiva rappresentava all'epoca un significativo passo avanti sia perchè esplicitava, per la prima volta a livello politico, le linee di una politica degli approvvigionamenti che collocasse le esigenze delle Forze Armate nel più generale quadro della politica economica e industriale del Paese, sia perchè tentava di avviare un'organica politica delle compensazioni per gli acquisti all'estero del Ministero della Difesa. Trattandosi, però, di una direttiva ministeriale, la sua efficacia era, per sua natura, strettamente legata al «controllo politico» in fase di attuazione: i continui cambiamenti dei Ministri e una minore attenzione da parte dei successori possono essere considerate fra le cause principali del mancato raggiungimento dell'obiettivo auspicato. A ciò si deve aggiungere che, nell'attuale organizzazione della Difesa, i singoli Capi di Stato Maggiore continuano a mantenere un alto livello di responsabilità e, conseguentemente, di autonomia per quanto riguarda la scelta degli equipaggiamenti, così come un rapporto «privilegiato» con i Direttori Generali competenti per gli specifici settori di interesse: la direttiva si è, quindi, inserita in un meccanismo ad alto quoziente di impermeabilità che ha contribuito a rendere difficile e limitata la sua applicazione. La macchina che doveva metterla in pratica non era, in altri termini, adeguata e strutturata per un simile compito e solo una costante e forte pressione «politica» avrebbe potuto vincere le inevitabili

resistenze interne. Oltre a quelle determinate da ragioni amministrative e burocratiche, non si devono sottovalutare quelle legate alla logica che ha guidato, anche nel recente passato, le scelte nel campo degli approvvigionamenti, privilegiando le esigenze settoriali rispetto a quelle generali e di forza armata rispetto a quelle interforze.

Il secondo atto di indirizzo riguardava, invece, le compensazioni per acquisti di prodotti ad alta tecnologia. Un esplicito riferimento è stato fatto dal CIPI - Comitato interministeriale per la politica industriale, con l'approvazione, nel maggio 1981, del «Programma finalizzato per l'industria aeronautica», predisposto dal Ministero dell'Industria. Si riconoscevano, infatti, le compensazioni tra gli strumenti fondamentali di politica industriale per il settore, indicando fra i compiti del Comitato interministeriale da istituirsi presso il Ministero dell'Industria per il coordinamento dell'azione governativa anche quello di «studiare preferibilmente a favore dell'industria aeronautica nazionale, compensazioni industriali, connesse all'acquisto da parte della pubblica amministrazione e delle aziende a partecipazione statale di prodotti o materiali aeronautici stranieri, che siano di contenuto tecnico-economico equivalente a quello delle importazioni». Nel Piano si precisava che «le compensazioni industriali rappresentano un elemento molto importante nelle transazioni per l'acquisto o la vendita all'estero di materiali o prodotti collegati al settore aeronautico». Veniva poi precisato quello che ancora oggi è considerato un elemento prioritario e indispensabile per attuare una efficace politica delle compensazioni: «In generale, dal punto di vista della forza contrattuale sarebbe necessario che le compensazioni fossero negoziate sin dall'inizio delle trattative di acquisto come necessaria contropartita».

Nei fatti non si è, però, riusciti fino ad ora a garantire adeguate compensazioni per le nostre importazioni. In campo militare si possono ricordare, fra le esperienze negative più recenti, quelle relative all'acquisto dagli Stati Uniti del velivolo imbarcato AV8B, al leasing con l'Inghilterra del velivolo TORNADO ADV e alla proposta di acquisto del velivolo da trasporto C130J dagli Stati Uniti. Nel primo caso si è visto come l'aver limitato la ricerca di compensazioni al solo programma abbia comportato offset inadeguati sul piano finanziario e, soprattutto, tecnologico. Nel secondo caso si è verificato come la mancanza di una precisa definizione degli offset al momento della stipulazione del contratto (affidandoli a future manifestazioni di buona volontà del fornitore) finisca poi col vanificare ogni prospettiva di lavoro: per la chiusura di questo contenzioso con il partner inglese è attualmente in corso uno specifico intervento del Ministro della Difesa. Nel terzo caso si è potuto osservare come l'aver manifestato una precisa volontà di acquisto prima di aver definito gli offset, abbia reso meno disponibili i nostri interlocutori, rafforzandoli nelle trattative sulle potenziali compensazioni. In campo civile si può ricordare la vicenda dei velivoli anti-incendio CANADAIR, da noi acquistati dal Canada senza alcuna contropartita e, nel caso dell'ultimo lotto, in contemporanea con l'annullamento dell'acquisto da parte canadese dell'elicottero italo-inglese EH 101.

Da queste esperienze sono venute negli scorsi anni da parte di alcuni esponenti dell'industria della difesa diverse sollecitazioni a favore della definizione formale di una politica delle compensazioni. Un problema certamente sentito, ma che oggi sembra dover essere affrontato in una diversa prospettiva. Di qui la necessità di trovare una soluzione che consenta di affrontare la problematica sul tappeto senza trascinarsi dietro negative

implicazioni. Questo si potrebbe realizzare attraverso una direttiva del Ministro della Difesa o del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un nodo da sciogliere in ambedue i casi è quello del campo di applicazione. Ci si potrebbe limitare ai soli acquisti della Difesa oppure considerare anche i prodotti duali ad alta tecnologia acquistati da tutte le Amministrazioni, sempre che si superi una significativa soglia finanziaria. Nel primo caso un'iniziativa italiana ricadrebbe, per lo meno per ora, sotto la copertura dell'art. 223 del Trattato istitutivo della Comunità Europea. Nel secondo caso la richiesta di compensazioni dovrebbe essere diversificata per paese di provenienza, limitandone l'applicazione per i prodotti duali ai soli paesi al di fuori dell'Unione Europea.

Un altro nodo da sciogliere è quello dei nostri acquisti governativi di prodotti militari e duali negli Stati Uniti, il nostro principale fornitore nel settore della difesa e dei prodotti duali. Nonostante il Memorandum of Understanding fra i due Governi del settembre 1978 stabilisse come obiettivo nel campo della difesa «un equo bilanciamento nei reciproci scambi, sia in termini di valore dei contratti che di livelli tecnologici» e precisasse che «I materiali acquistati nel quadro di accordi di compensazione di ciascun Governo con una industria dell'altro contribuiranno al raggiungimento del bilanciamento previsto dal presente accordo», il problema dello squilibrio con gli Stati Uniti è rimasto sostanzialmente irrisolto e rappresenta l'effettivo nodo di una politica delle compensazioni.

La direttiva governativa potrebbe seguire due percorsi: nel caso di un'applicazione ai soli acquisti di equipaggiamenti militari, una direttiva del Ministro della Difesa agli organismi sottoposti (in pratica un aggiornamento della direttiva del ministro Spadolini del 1983) che potrebbe poi essere ratificata dal CIPE - Comitato interministeriale di politica economica che è presieduto dal Presidente del Consiglio, facendola diventare atto di indirizzo governativo, o, nel caso di un'applicazione anche ai prodotti duali, una direttiva del Presidente del Consiglio.

Una direttiva del Ministro della Difesa potrebbe muoversi secondo queste linee:

- 1 Inserimento delle compensazioni industriali a favore delle imprese italiane fra gli elementi da precisare nelle offerte e nelle clausole contrattuali e verifica del rispetto di tali clausole fino al completamento del programma.
- 2 Criteri preferenziali per valutare le compensazioni dovrebbero essere l'attività nello stesso comparto industriale e il contenuto tecnologico dell'attività proposta. Inoltre, si dovrebbe poter fare riferimento ad un periodo anche superiore a quello previsto per la fornitura, oltre che a programmi diversi, sempre che tutto ciò sia definibile al momento della stipula del contratto.
- 3 Indicazione dell'Ufficio di prevista istituzione presso il Segretario Generale/DNA come punto di contatto per tutta la problematica, con l'incarico di monitorare la contrattazione e il successivo andamento delle compensazioni effettuate in campo militare. Tale Ufficio dovrebbe, inoltre, elaborare il quadro delle compensazioni che le imprese italiane dovessero fornire ai paesi acquirenti a fronte di loro esportazioni. Premessa di qualsiasi iniziativa in questo settore è, infatti, una continua approfondita analisi delle importazioni militari, scavando dentro i maggiori contratti per individuarne le reali e tuttora poco conosciute dimensioni.

- 4□ Indicazione, d'intesa col Presidente del Consiglio, dell'UCPMA-Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento della Presidenza del Consiglio come sede per il coordinamento delle Amministrazioni che dovessero essere coinvolte in eventuali compensazioni in campo civile o duale (come previsto dal documento del Comitato Difesa-Industria «*Lineamenti di politica industriale per la Difesa*» del 1998, di cui si allega la relativa parte).

Sull'attività svolta il Ministro della Difesa potrebbe informare il Parlamento utilizzando la Nota aggiuntiva al Bilancio della Difesa in cui potrebbe essere inserito un apposito paragrafo.

Una direttiva del Presidente del Consiglio dovrebbe, invece, riguardare l'acquisto di prodotti militari e duali ad alta tecnologia da parte delle Amministrazioni statali per i quali si potrebbe prevedere una politica di compensazioni basata su:

- 1□ Inserimento delle compensazioni industriali a favore delle imprese italiane fra gli elementi da precisare nelle offerte e nelle clausole contrattuali e verifica del rispetto di tali clausole fino al completamento del programma.
- 2□ Criteri preferenziali per valutare le compensazioni dovrebbero essere l'attività nello stesso comparto industriale e il contenuto tecnologico dell'attività proposta. Inoltre, si dovrebbe poter fare riferimento ad un periodo anche superiore a quello previsto per la fornitura, oltre che a programmi diversi, sempre che tutto ciò sia definibile al momento della stipula del contratto.
- 3□ Costituzione presso la Presidenza del Consiglio-UCPMA di un Comitato di coordinamento per le compensazioni, lasciando alle singole Amministrazioni la completa gestione dei contratti. Tale Comitato dovrebbe essere preventivamente informato sui contratti di acquisto all'estero che superano la soglia di riferimento (20 miliardi) e dovrebbe essere successivamente e periodicamente informato sull'andamento delle compensazioni eventualmente previste nei programmi di acquisto.

Sull'attività svolta il Presidente del Consiglio potrebbe informare il Parlamento utilizzando la Relazione sull'interscambio di materiali di armamento in cui potrebbe essere inserito un apposito paragrafo.

Si deve, comunque, tenere presente che una direttiva del Presidente del Consiglio avrebbe queste implicazioni: la prima legata ad un'eventuale «sovraesposizione» politica, essendo a tutti gli effetti una scelta a livello di Governo; la seconda in termini di complessità e maggiore tempo richiesto per la sua elaborazione; la terza relativa all'estensione all'intera domanda pubblica di prodotti duali, con un aumento delle possibili frizioni coi nostri partners e con la necessità di diversificare esplicitamente il trattamento dei paesi dell'Unione Europea rispetto a tutti gli altri.

Un'ultima considerazione riguarda il profilo internazionale del nostro paese che in molti campi ha saputo riconquistare un indubbio prestigio come media potenza caratterizzata da un'ampia apertura verso lo scenario internazionale e da una marcata sensibilità e disponibilità a farsi carico di iniziative che possano favorire lo sviluppo economico e tecnologico in un contesto di maggiore stabilità politica. Un provvedimento che, al di là di ogni intenzione, si caratterizzasse come sbarramento protezionistico potrebbe, da questo punto di vista, risultare decisamente negativo.

Nello stesso tempo un'efficace politica delle compensazioni si presenta, in conclusione, come una strada obbligata se si vogliono creare le condizioni affinché le Forze Armate possano soddisfare adeguatamente le loro esigenze, favorendo, nello stesso tempo, il consolidamento delle aree di eccellenza dell'industria italiana: oggi il mercato della difesa è determinato, molto più che in passato, dal compratore e, quindi, una convinta richiesta di compensazioni può raggiungere importanti e positivi risultati nell'interesse dell'intero paese.