

quaderni IAI

ISSN 0075-1448

Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano

Alessandro Riccardo Ungaro



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

LE COMPENSAZIONI INDUSTRIALI NEL MERCATO DELLA DIFESA E IL CASO INDIANO

di
Alessandro Riccardo Ungaro



Edizioni Nuova Cultura

Alessandro Riccardo Ungaro ha partecipato nel corso del 2011/2012 al programma di formazione laureandi nel campo della sicurezza e difesa, avviato dallo IAI nel 1998, e ha preparato questo Quaderno IAI, che rappresenta una rielaborazione della sua tesi di laurea magistrale. L'autore si è laureato in "Politiche Europee ed Internazionali" presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano nel mese di aprile 2012.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione luglio 2012 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 – I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2012 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788861348462

ISSN: 0075-1448

Copertina: Francesca Minnocci

Composizione grafica: Angela Corgnale

Revisione a cura dell'Autore

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione	9
Lista delle abbreviazioni	13
PARTE I - LE COMPENSAZIONI INDUSTRIALI NEL PROCUREMENT MILITARE	
1. Le compensazioni industriali militari: profilo analitico	19
1.1 L'ambito WTO: le disposizioni in materia di offset del <i>Government Procurement Agreement</i> (GPA)	36
1.2 Gli sviluppi del quadro normativo europeo: quali implicazioni per l'industria della difesa?	39
1.3 Il Codice di Condotta sugli offsets e lo studio EDA sulle attività di abbattimento o swap delle compensazioni industriali	49
1.4 Un'analisi comparata dell'approccio italiano: le direttive 2002 e 2012 sulle compensazioni industriali	55
2. Gli Stati Uniti e la regolamentazione sugli offsets	61
2.1 <i>Prime contractor</i> e <i>subcontractor</i> : le due anime dell'industria della difesa americana a confronto sugli offsets	67
2.2 Gli Stati Uniti come soggetto importatore	72
2.3 L'analisi e le valutazioni del 16esimo rapporto del <i>Bureau of Industry and Security</i> (BIS)	76
3. Prospettive future: il programma F-35 JSF come "third way"?	81
PARTE II - IL MERCATO DELLA DIFESA INDIANO E GLI OFFSETS	
1. Il mercato della difesa indiano	97
1.1 Gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) nel mercato della difesa indiano	110

1.2	Passato e futuro nelle relazioni tra Stati Uniti e India nel settore della difesa: un'analisi politico-industriale	116
2.	L'industria della difesa indiana tra potenzialità e criticità	127
2.1	Le <i>Defence Public Sector Undertakings</i> (DPSUs) e le <i>Defence Ordnance Factories</i> (OFs)	131
2.2	La <i>Defence Research and Development Organization</i> (DRDO)	136
3.	Gli offsets nel processo di trasformazione industriale	139
3.1	Il sistema offset nel procurement indiano	143
3.2	Analisi critica degli effetti compensativi sull'industria della difesa indiana	148
3.3	Luci e ombre della <i>Defence Procurement Procedure 2012</i>	162
	Conclusioni	169
	India: sviluppi recenti	177
	Bibliografia	181

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Offsets europei su dati SIPRI 2000-2006	41
Tabella 2 - Evoluzione legislativa USA in materia di offsets 1984-2003	65
Tabella 3 - Valore dei contratti di vendita e relativi accordi compensativi ..	78
Tabella 4 - Contributo internazionale al JSF	86
Tabella 5 - Afflusso di IDE per settori industriali 04/2000-04/2010	112
Tabella 6 - Le 8 DPSU e la relativa specializzazione produttiva	133
Tabella 7 - Categorie di acquisizione e tasso compensativo equivalente	146
Tabella 8 - Elenco dei contratti di offset e valore in \$	149

Indice dei grafici

Grafico 1 - Spesa militare % PIL 2000-2010	98
Grafico 2 - Distribuzione per settore 2001/2002-2010/2011	99
Grafico 3 - Spesa ordinaria e spesa in investimenti 2000-2010	99
Grafico 4 - Spesa in investimenti nel comparto difesa per settore 2002-2012	100
Grafico 5 - Equipaggiamenti per la difesa in %	106

Introduzione

Le attività di analisi e valutazione degli scenari internazionali assumono un rilievo crescente nelle scelte strategiche degli operatori economici e finanziari. Il buon esito delle decisioni di effettuare investimenti e concludere transazioni è legato alle capacità di valutare le fonti di rischio che gravano sulle condizioni economiche, politiche e normative nelle diverse aree del mondo e nei mercati di interesse. In un contesto internazionale in continuo mutamento come quello attuale, la maggior complessità delle operazioni internazionali e la crescente interdipendenza tra dimensione economica e dimensione politica contribuiscono ad una graduale ma profonda perdita di controllo sugli effetti e gli esiti delle iniziative imprenditoriali; tutto ciò contribuisce a generare eventi molto spesso imprevedibili, con ricadute significative a livello reddituale. L'odierna crisi economico-finanziaria contribuisce ad accentuare tale processo ma nel contempo apre la strada a nuove tendenze ed opportunità di mercato che il più delle volte gli indicatori rivelano con eccessiva lentezza. Di conseguenza, una delle nuove sfide per gli analisti, i *decision-makers* e gli investitori è riuscire ad analizzare con cognizione di causa la *ratio* che sta alla base dei cambiamenti internazionali e nazionali, nonché valutare le implicazioni e gli effetti sul piano strategico industriale.

Il presente lavoro origina da tale contesto e si articola in due parti, la prima di carattere teorico-esplicativo – nella quale comunque non mancano esempi ed eventi storici – e la seconda rappresentata dal caso di studio.

La prima parte, costituita da vari sottocapitoli, approfondisce il tema delle compensazioni industriali, più comunemente chiamate *offsets*. Gli *offsets* sono tra gli strumenti più diffusi, controversi e complessi utiliz-

zati nel mercato internazionale della difesa. Si è ritenuto opportuno procedere dapprima con un approccio analitico, passando in rassegna le diverse definizioni terminologiche e le relative scuole di pensiero, per poi esplorare concretamente le politiche compensative di alcuni Stati. I paragrafi successivi, infine, sono dedicati alla trattazione del quadro normativo europeo e italiano, con particolare riferimento alle possibili conseguenze in materia di offset delle disposizioni contenute nella Direttiva comunitaria 2009/81.

Senza tralasciare le considerazioni delineate in ambito WTO e contenute nel *Government Procurement Agreement* (GPA), lo studio prosegue nel considerare la posizione degli Stati Uniti, scelta motivata dall'impossibilità di escludere dalla trattazione l'orientamento in materia di compensazioni industriali del primo paese al mondo per esportazione di sistemi d'arma. L'argomentazione ricalca e segue l'approccio tracciato in precedenza: dapprima un'analisi dell'aspetto regolamentare della materia, e poi una valutazione dell'impatto sulla base industriale della difesa americana. Anche in questo caso, la configurazione del lavoro punta a fornire uno studio il più possibile esaustivo, facendo leva sui fattori di criticità che contraddistinguono il tema in questione. Infine, tra l'altro, vengono riportati alcuni dati e informazioni derivanti dal 16esimo rapporto annuale del *Bureau of Industry and Security* (BIS) del Dipartimento del Commercio USA.

La ricerca è integrata con il caso di studio sull'India. Questa seconda e ultima parte intende fornire un'analisi concreta e critica degli elementi sviluppati nelle pagine precedenti, attribuendo quindi ulteriore tangibilità al progetto. La decisione di concentrare l'attenzione su questo specifico paese non è casuale bensì sottintende due presupposti: da un lato, la consapevolezza dei profondi cambiamenti nella governance mondiale – che vedono uno spostamento del baricentro strategico verso i paesi asiatici tra cui, appunto, l'India – e dall'altro, la volontà di New Delhi di ammodernare in tempi relativamente brevi l'intero comparto militare e industriale. Le riforme nel campo dell'industria e in materia di procurement militare mirano infatti a raggiungere un ambizioso 70% di produzione domestica di equipaggiamenti per la difesa entro il 2020, anche alla luce del fatto che il paese punta a sostituire la gran parte dei sistemi d'arma esistenti, ritenuti ormai obsoleti. Tale

processo rivela sia enormi potenzialità di investimento sia forti squilibri e criticità tuttora irrisolti.

Il *case study* è articolato in quattro paragrafi: il primo mira a fornire un'analisi quantitativa e qualitativa del mercato della difesa indiano, analisi che non può prescindere da alcune osservazioni relative al peso e al ruolo del paese nel quadro dell'instabile scacchiere geopolitico asiatico. Il secondo paragrafo riguarda il regime normativo sugli Investimenti Diretti Esteri (IDE) – tuttora sul tavolo del governo indiano per una possibile riforma – al centro delle maggiori attenzioni sia a livello locale che internazionale. Da qui l'esigenza di fornire un quadro della materia, delineando le posizioni e le motivazioni sia di coloro che sostengono una riforma della regolamentazione sia di chi, invece, difende la normativa vigente, ritenuta idonea a proteggere l'industria indiana della difesa.

Di seguito, si è inteso approfondire il processo storico di industrializzazione – teso a conseguire l'obiettivo di *self-reliance* – e successivamente studiare nel dettaglio la configurazione e la struttura di tale comparto. Infine, come parte integrante e via via sempre più centrale nell'evoluzione della base industriale indiana, l'ultimo paragrafo riporta l'attenzione sulle compensazioni industriali, sempre in un'ottica di analisi critica degli elementi precedentemente accennati.

Il contributo del sistema offset è stato ed è determinante in India per lo sviluppo di importanti competenze nel settore della difesa sebbene, ancora oggi, siano evidenti alcune notevoli criticità e lacune. Passando attraverso una descrizione delle varie tipologie compensative, lo strumento degli offsets viene in seguito analizzato sia alla luce della nuova politica industriale elaborata nel 2011 sia nel quadro delle procedure di procurement militare. In questo contesto, sono stati presi in esame il caso del trasferimento tecnologico e quello inerente l'utilizzo dei cosiddetti "moltiplicatori" in quanto entrambi potrebbero costituire un utile meccanismo in grado di rafforzare le potenzialità industriali dell'India e di conseguenza migliorarne sia le performance economiche sia le capacità operative militari. Infine, nell'ultima parte dell'elaborato, si è cercato di sintetizzare gli aspetti positivi e negativi che emergono dalla versione 2011 della *Defence Procurement Procedure* emanata dal governo di New Delhi.

Il lavoro è stato svolto nell'arco di 6 mesi, da ottobre 2011 a marzo 2012, in base alle fonti e ai documenti fino a quel momento reperibili. Tuttavia, come si vedrà, è stato aggiunto un capitolo alla fine dell'elaborato con l'obiettivo di fornire gli ultimi aggiornamenti, fino a maggio 2012, in materia di compensazioni industriali e mercato della difesa indiano.

Lista delle abbreviazioni

AAD	Advanced Air Defence
ADA	Aeronautical Development Agency
AEC	Advanced Electronics Company
AECA	Arms Export Control Act
AEW	Airborne Early Warning
AFL/CIO	American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations
BAA	Buy American Act
BDL	Bharat Dynamics Ltd
BEA	Bureau of Economic Analysis
BECA	Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geospatial Cooperation
BEL	Bharat Electronics Ltd
BEML	Bharat Earth Movers Ltd
BIS	Bureau of Industry and Security
CAG	Comptroller and Auditor General of India
CDP	Concept Demonstration Phase
CII	Confederation of Indian Industry
CISM _o A	Communications Interoperability and Security Memorandum of Agreement
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DAC	Defence Acquisition Council
DIPP	Department of Industrial Policy & Promotion
DNA	Direzione Nazionale degli Armamenti
DoC	Department of Commerce
DoD	Department of Defence

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

DOFA	Defence Offset Facilitation Agency
DOG	Defence Offset Guidelines
DPG	Defence Policy Group
DPP	Defence Procurement Procedure
DPSUs	Defence Public Sector Undertakings
DRDO	Defence Research and Development Organization
DSB	Defence Science Board
DSO	Defence Science Organization
DTDP	Directorate of Technical Development & Production
DTIB	Defence Technological and Industrial Base
EDA	European Defence Agency
EDEM	European Defence Equipment Market
EDIG	European Defence Industries Group
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
ESA	European Space Agency
EUMA	End-User Monitoring Agreement
FAA	Foreign Assistance Act
FACO	Final Assembly and Check-Out
FICCI	Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry
FMS	Foreign Military Sales
FTP	Fast Track Procedure
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GOM	Group of Ministers
GPA	Government Procurement Agreement
GRSE	Garden Reach Shipbuilders and Engineers Ltd
GSE	Ground Support Equipment
GSL	Goa Shipyard Ltd
HAL	Hindustan Aeronautics Ltd
IAF	Indian Air Force
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IDSA	Institute for Defence Studies and Analyses
IGMDP	Integrated Guided Missile Development Programme
IOP	Indian Offset Partner
IOR	Indian Ocean Region
ITAR	International Traffic Arms Regulation
JSF	Joint Strike Fighter
KRC	Kargil Review Committee

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

KSA	Key Strategic Activities
LCA	Light Combat Aircraft
LOA	Letter of Acceptance
LOC	Line of Control
LSA	Logistic Support Agreement
MBT	Main Battle Tank
MDL	Mazagon Dock Ltd
MIDHANI	Mishra Dhatu Nigam Ltd
MoU	Memorandum of Understanding
MRO&U	Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade
NAICS	North American Industry Classification System
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NFDR	New Framework for the US-India Defence Relationship
OEM	Original Equipment Manufacturer
OFs	Ordnance Factories
OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio
PAD	Prithvi Air Defence
PIL	Prodotto Interno Lordo
PSFD	Production, Sustainment, and Follow-On Development
R&S	Ricerca e Sviluppo
RDP MoU	Reciprocal Defense Procurement Memorandum of Understanding
RURs	Raksha Ratnas Udyog
SCAPCC	Service Capital Acquisition Plan Categorization Committee
SDD	System Development and Demonstration
SEOC	Saudi Economic Offset Committee
SGD/DNA	Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLOC	Sea Line of Communications
SME	Small and Medium Enterprise
SoS	Security of Supply
STOVL	Short Take-Off and Vertical Landing
TAI	Turkish Aircraft Industries/Turkish Aerospace Industries
TDE	Technical Development Establishment
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TOC	Technical Oversight Committee

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

ToT	Transfer of Technology
UAVs	Unmanned Aerial Vehicles
UE	Unione Europea
USA	United States of America
USAF	United States Air Force
WTO	World Trade Organization

PARTE I

LE COMPENSAZIONI INDUSTRIALI NEL PROCUREMENT MILITARE

1.

Le compensazioni industriali militari: profilo analitico

Le compensazioni industriali o partecipazioni industriali oppure, più comunemente offsets, sono tra le realtà più diffuse e controverse, sebbene poco approfondite, del mercato internazionale della difesa. Esse rientrano nella più ampia e articolata categoria del cosiddetto *countertrade*, ossia la multiforme modalità di scambio commerciale che avviene tra paesi o soggetti privati a livello internazionale. Le diverse tipologie contrattuali di *countertrade* sono: baratto, compensazione in senso stretto, contro-acquisto, *buyback*, compensazione triangolare, *switch* commerciale o finanziario, *debt-equity swap* e offsets. Più precisamente, questi ultimi non si configurano come uno scambio merce contro merce – tipico nei countertrade – ma, piuttosto, introducono alcune prestazioni accessorie, consulenza e assistenza tecnica, richieste dal paese importatore a quello esportatore e, nella maggior parte dei casi, riguardano prodotti ad alto contenuto tecnologico, spesso appartenenti al settore della difesa e aerospaziale¹.

Considerando la natura *capital intensive* dell'industria della difesa, solo un numero limitato di paesi possiede le capacità di produrre, sostenere e mantenere autonomamente dei sistemi d'arma allo stato dell'arte, estremamente impegnativi dal punto di vista finanziario². A partire dagli

¹ Paolo Gramatica, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, Vita e Pensiero, Milano, 2002.

² L'industria della difesa si caratterizza anche per essere *knowledge-intensive*, per

anni '70 i processi di innovazione sono stati oggetto di una crescita esponenziale, motivo per cui il contenuto tecnologico degli equipaggiamenti militari è notevolmente aumentato, facendo lievitare i costi di produzione in numerosi settori legati al comparto difesa. Come conseguenza, i maggiori paesi importatori di articoli e prodotti militari, per garantirsi l'accesso alle tecnologie più avanzate e sostenere la propria industria locale, si sono affidati a "nuove" pratiche contrattuali, tra cui l'accordo di offset.

Il tema delle compensazioni è complesso, ricco di sfaccettature e, in alcuni casi, poco trasparente – Hooper lo descrive come "fumo negli occhi" – poiché nessuna delle parti coinvolte può essere certa dei vantaggi relativi in quanto stabilire una misurazione esatta e appropriata dei benefici netti che ne derivano risulta piuttosto problematico. Udis e Maskus forniscono una definizione secondo la quale:

l'offset è un contratto che impone determinate condizioni al venditore in modo tale che il governo acquirente sia in grado di recuperare o compensare parte o la totalità del prezzo³.

Secondo Daniel Tood, tali accordi sono:

progettati per compensare il costo di approvvigionamento di armi particolarmente costose da parte del compratore e recuperare valuta forte attraverso la creazione di occupazione, il sostegno alla base industriale e, in modo prevalente, tramite il trasferimento tecnologico dal venditore al compratore⁴.

Martin ritiene, invece, che siano:

forme di ripartizione del lavoro tramite le quali il paese acquirente richiede al fornitore di affidare la produzione alle sue industrie.

cui il valore conoscenza è una costante molto importante, se non determinante, per le imprese.

³ Peter Hall, Stefan Markowski, "On the normality and abnormality of offsets obligations", *Defence and Peace Economics*, Vol. 5, 1994.

⁴ Daniel Tood, *Defence Industries. A Global Perspective*, London and New York, Routledge, 1988.

Quest'ultima definizione risulta alquanto simile a quella di Hall e Markowski i quali sottolineano, però, che le politiche di offset:

hanno lo scopo di forzare una rilocalizzazione dell'attività economica dal paese fornitore del bene a quello acquirente⁵.

Schematizzando, un paese che punta ad ottenere nuovi sistemi d'arma, dovrà muoversi fra 3 diverse opzioni: produrre localmente il prodotto, acquisirlo da un fornitore estero – ovvero importarlo – oppure affidarsi a soluzioni intermedie che spaziano dalle collaborazioni (sviluppo e produzione) alla coproduzione su licenza. Qualora prevalga la scelta di importare, i paesi che intendono acquistare equipaggiamenti per la difesa *off-the-shelf*⁶ richiederanno ai fornitori esteri di avviare, come compensazione, delle attività economiche parallele. Sono, appunto, i cosiddetti programmi di offset. E la preferenza per un soggetto estero piuttosto che un altro si baserà quindi sulla valutazione dell'offerta più appropriata in termini di esigenze politico-economiche e strategiche nazionali, qualità e funzionalità del prodotto e, infine, sul contratto di offset negoziato tra le due parti⁷. Da ciò è intuitivo ritenere che, dato il crescente livello di competizione nelle gare d'appalto per contratti esteri, le imprese straniere siano fortemente motivate (se non obbligate) a includere nel pacchetto di vendita compensazioni industriali particolarmente allettanti dal punto di vista economico. Secondo alcuni studiosi, invece, la presenza o l'assenza di pacchetti compensativi non dovrebbe influenzare in

⁵ Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996.

⁶ Con il termine *off-the-shelf* si intende un'acquisizione di un equipaggiamento già in commercio o già in uso. Da una parte permette di risparmiare ingenti costi in termini di sviluppo e industrializzazione ma dall'altra non consente una conoscenza appropriata del bene e la possibilità di integrarlo con altri sistemi. Inoltre, acquisire un prodotto *off-the-shelf* implica l'impossibilità di trasferimenti tecnologici e industriali così come di ritorni economici per il paese. Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul procurement della difesa", *Quaderni IAI*, settembre, 2009, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_33.pdf.

⁷ Keith Hartley, "Le politiche di difesa della NATO e dell'Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda" in G. Graziola, S. S. Parazzini, *L'industria aerospaziale tra militare e civile all'inizio del terzo millennio*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

modo sostanziale il processo di procurement di un paese⁸. In ambito europeo, come vedremo in dettaglio, la Direttiva 2009/81 contiene misure atte a evitare che l'offset rientri nelle condizioni di esecuzioni dell'appalto e nei relativi criteri di aggiudicazione, intendendo così favorire la concorrenza e la trasparenza nel processo competitivo.

Nel mercato della difesa, le compensazioni industriali possono prevedere accordi di coproduzione, licenze di produzione, subappalti, assistenza al credito, trasferimenti tecnologici e Investimenti Diretti Esteri nel paese acquirente, ossia un insieme di misure di natura essenzialmente protezionistica adottate dai singoli Stati acquirenti allo scopo di sostenere la propria economia nazionale:

- Coproduzione: il programma *Peace Onyx I* tra Turchia e Stati Uniti firmato nel 1993, prevedeva l'acquisto da parte di Ankara di 156 F-16 americani (132 F-16C e 24 F-16D). I primi otto velivoli sarebbero stati costruiti e assemblati a Fort Worth, negli USA, mentre i restanti 148 dalla TUSAS Aerospace Industries, Turchia⁹. Nell'ambito di questo progetto, il centro aerospaziale turco non solo ha prodotto localmente fusoliere di centro, di poppa e le ali ma ha effettuato l'assemblaggio di ciascuno dei 148 F-16; quindi, il paese acquirente intraprende la produzione nazionale su progetto estero in base ad una ripartizione del lavoro con altri paesi acquirenti. Dal punto di vista americano, quando si parla di coproduzione, si fa riferimento a operazioni regolate da accordi intergovernativi che autorizzano le società straniere a produrre integralmente, o in parte, articoli per la difesa

⁸ Lloyd J. Dumas, "Do offsets mitigate or magnify the military burden?", in Jurgen Brauer, J. Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004.

⁹ La Turkish Aircraft Industries (TAI) e TUSAS Aerospace Industries si fusero sotto il nome di TAI (Turkish Aerospace Industries) nell'aprile 2005. Gli azionisti della società sono una fondazione che sostiene il rafforzamento delle forze armate turche (Turkish Armed Forces Foundation) con il 54,49%, il sottosegretariato per le industrie della difesa (Undersecretariat for Defence Industries) con il 45,45% e la Turkish Aeronautical Association che detiene un più che marginale 0,06%. Alcuni mesi prima, nel gennaio 2005, la Lockheed Martin turca (42%) e General Electric International (7%) hanno trasferito tutte le loro azioni della TUSAS Aerospace Industries alla Turkish Aircraft Industries.

di origine statunitense. Tali accordi ricadono nelle cosiddette *Foreign Military Sales (FMS)*, in *Letters of Offer and Acceptance (LOA)* oppure risultano conseguenti ad un *Memorandum of Understanding (MoU)* firmato dai rispettivi governi;

- Licenza di produzione: è una delle forme più tipiche di compensazione industriale in quanto il paese acquirente produce localmente su licenza e – in genere limitatamente alla sua domanda interna – equipaggiamenti e articoli progettati dal altri paesi. Ne sono un esempio la produzione europea, canadese e giapponese dell’F-104 statunitense o quella, sempre giapponese, dell’F-15. In ambito USA, se la coproduzione ricade nelle *Foreign Military Sales*, la licenza di produzione è basata su un accordo tra l’azienda americana e il governo o l’impresa straniera (si parla infatti di *Direct Commercial Sales*): generalmente, interessa una parte o una componente del sistema d’arma piuttosto che il sistema nel suo complesso;
- Subappalto: le modifiche apportate dal governo turco alla propria politica di partecipazione industriale e compensativa, che regolano il mercato della difesa dal 2007, esortano le principali aziende del settore a subappaltare parte dei loro programmi alle piccole e medie imprese. Secondo alcuni il nuovo indirizzo rappresenterebbe un cambiamento radicale per il futuro dell’industria della difesa¹⁰;
- Trasferimento di tecnologia: il trasferimento di tecnologia che si determina come conseguenza di un accordo di compensazione può assumere la forma di attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) condotta all’estero, assistenza tecnica fornita all’azienda controllata o attraverso la creazione di Joint Ventures (JV);
- Assistenza al credito: comprende l’erogazione di prestiti diretti o tramite soggetti intermediari, garanzie sui prestiti, assistenza specialistica, condizioni di pagamento vantaggiose e tassi di interesse agevolati.

Da non sottovalutare è l’aspetto puramente politico del sistema delle compensazioni: nella maggior parte dei casi, l’acquisto di armamenti e articoli per la difesa è accompagnato da forti pregiudizi da parte del-

¹⁰ Security & Defence Agenda, “Turkish defence companies forced to subcontract”, August, 2011.

l'opinione pubblica. Di conseguenza, introdurre clausole di offset contenenti benefici economici in termini di posti di lavoro, sostegno alla base industriale, trasferimento di tecnologia e risparmio di valuta, può rivelarsi un utile strumento per ottenere il consenso necessario a giustificare l'ingente spesa pubblica poiché in grado di esaltare il valore sociale dell'acquisto piuttosto che il valore economico della commessa¹¹.

Peraltro, l'uso politico degli offsets non si limita al conseguimento di effetti propagandistici ma si traduce nella reale possibilità di instaurare e consolidare le relazioni tra Stati. Tale aspetto è storicamente rilevabile: negoziare, trattare e adempiere agli accordi di compensazione permette ai paesi coinvolti di avviare una più stretta collaborazione economica ed industriale che, in seguito, potrà svilupparsi in un rapporto politico-diplomatico solido e costante. Come affermato da Kremer e Sain:

nations tend to align politically, economically, diplomatically with other nations with whom they trade arms¹².

Originariamente furono gli Stati Uniti a inaugurare e diffondere questo nuovo strumento di politica industriale e, sebbene la nascita e lo sviluppo degli offsets risalgano agli inizi del secondo dopoguerra, è tra gli anni '60 e '70 che diventano parte integrante del circuito delle transazioni internazionali del commercio di armamenti¹³. A seguito del secondo conflitto mondiale la struttura industriale europea della difesa era pressoché incapace di svilupparsi autonomamente anche a causa delle scarse risorse finanziarie e materiali a disposizione. Per gli Stati Uniti la priorità nel contenimento del comunismo passava innanzitutto attraverso un potenziamento della componente militare nell'Europa occidentale tramite il semplice trasferimento di articoli, sistemi e servizi per la difesa,

¹¹ Robert L. Walter, "The use of offsets in FMS", *Acquisition Review Quarterly*, Summer, 2003, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0JZX/is_3_10/ai_109353417/?tag=content;col1.

¹² Deborah. L. Kremer, Bill Sain, *Offsets in Weapon System Sales: A Case Study of the Korean Fighter Program*, Air Force Institute of Technology, September, 1992.

¹³ Brian S. Confer, *An Analysis of Second-Tier Arms Producing Countries Offset Policies: Technology Transfer and Defence Industrial Base Establishment*, Air Force Institute of Technology, March, 2008.

allo scopo di intraprendere quel cammino di interoperabilità e standardizzazione che contraddistingue, ancora oggi, le Forze Armate delle due sponde dell'Atlantico.

In seguito, grazie alla ricostruzione industriale dei maggiori paesi europei, fu possibile per Washington adottare e realizzare politiche di offset orientate, dapprima a semplici compiti di assemblaggio, poi verso attività di coproduzione e produzione su licenza. Questo cambio di rotta nelle scelte dell'amministrazione americana era motivato, tra l'altro, da considerazioni economiche e di finanza pubblica; in linea con il programma di 14 punti del Presidente Kennedy, volto a riconsegnare stabilità finanziaria al paese, nel luglio del 1961 gli Stati Uniti e la Repubblica Federale di Germania firmarono il primo di sette accordi di offset con l'obiettivo di ridimensionare l'impatto economico della presenza militare americana nello Stato tedesco¹⁴.

Nel corso della Guerra Fredda le compensazioni industriali riflettevano le visioni e le strategie della politica estera americana, assumendo di conseguenza un forte significato politico. Quindi, le relative implicazioni di carattere militare e di sicurezza nazionale, dettate dal confronto bipolare USA-URSS, indirizzavano il flusso di armamenti e le connesse politiche di offset verso quei paesi ritenuti strategici per Washington, con particolare attenzione all'Europa e agli alleati NATO. Due casi in particolare ebbero conseguenze significative sul futuro della politica di offset americana, ovvero i programmi di compensazione relativi all'acquisto del caccia F-5 della Northrop Grumman da parte della Svizzera e dell'F-16 da parte di un consorzio formato da Belgio, Paesi Bassi, Norvegia e Danimarca. Sebbene il governo americano fosse coinvolto in entrambe le occasioni, nel primo caso il Dipartimento della Difesa accettò di ricoprire il ruolo di garante qualora l'accordo di offset – firmato dalla Northrop e dalla General Electric – non fosse stato realizzato completamente. Nell'arco degli otto anni entro i quali le due parti erano tenute ad adempiere all'accordo, il Dipartimento fu obbligato ad intervenire e co-finanziare i progetti di realizzazione degli offsets attraverso, ad esempio,

¹⁴ Bernard Udis, Keith E. Maskus, "US Offset Policy" in Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996.

l'acquisto di prodotti svizzeri da parte di numerose agenzie governative.

Nel secondo caso, avvenuto nel 1975, il consorzio dei quattro paesi – Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Norvegia – decise di acquistare 348 F-16 della General Dynamics (USA) per un valore di 2.8 miliardi di dollari. Nello specifico, il pacchetto di misure compensative fu determinante nella scelta del velivolo americano piuttosto che del Mirage F-1 francese; quello che fu definito il “contratto del secolo”, assegnava ai paesi europei il 10% della produzione dei 650 aerei acquistati dagli Stati Uniti per l'Air Force (USAF), il 40% dei 348 acquistati dai quattro paesi del consorzio e il 15% di quelli da esportare in seguito¹⁵. La società olandese Stork assemblava l'F-16 per i Paesi Bassi e la Norvegia, e l'impresa belga SABCA per il Belgio e la Danimarca. Allo scopo di accedere ai mercati, gli Stati Uniti conclusero più di dieci accordi di compensazione industriale con altri paesi.

Gli offsets costituirono, pertanto, uno degli strumenti della politica estera americana in grado non solo di contribuire a rafforzare l'alleato europeo in termini economici e politici, ma di agevolare il trasferimento di specifiche tecnologie. L'industria europea di difesa fu così in grado di intraprendere programmi di autosufficienza e produzione locale, tali da rappresentare una solida fonte alternativa, diversa da quella statunitense, per soddisfare i requisiti delle proprie Forze Armate. Già sul finire degli anni '70, l'Europa si rivelò un soggetto potenzialmente competitivo, iniziando a concorrere con altri paesi a livello internazionale nella vendita di prodotti e servizi per la difesa, puntando ad emergere come terzo polo di approvvigionamento (insieme a Stati Uniti e Unione Sovietica) nel mercato globale.

Ma i drastici cambiamenti conseguenti la fine della Guerra Fredda non potevano che ripercuotersi sul commercio internazionale di armamenti, riflettendosi in una nuova interpretazione della funzione politica e industriale degli offsets. In un mercato in fase di adattamento, non più rigorosamente vincolato da considerazioni geopolitiche e contraddistinto da un crescente livello di competizione così come da una riduzione

¹⁵ Wally Struys, “Offsets and Weapons Procurement: the Belgium experience”, in Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996.

della domanda di beni e servizi per la difesa, le compensazioni industriali iniziarono a ricoprire un ruolo inedito: la crescente domanda di offsets dei paesi importatori determinò, infatti, una situazione nella quale le aziende esportatrici si trovavano pressoché obbligate ad adempiere agli obblighi di compensazione per poter competere nel mercato internazionale¹⁶. E Washington non poté che adeguarsi, concedendo piena libertà alle proprie industrie di trattare e negoziare con i paesi partner, senza alcun coinvolgimento governativo.

Approfondire alcuni aspetti specifici, se non singolari, dell'universo delle compensazioni industriali può fornire una maggiore comprensione della materia e meglio illustrare la complessità del fenomeno, rivelandone punti di forza e criticità.

L'Arabia Saudita è indubbiamente uno dei paesi che più si è avvalso e si avvale tuttora delle compensazioni industriali, le cui politiche sono state oggetto di studio e approfondimento in quanto rappresentano un primo modello di diversificazione strategica – ossia in grado di attrarre cospicui investimenti in diversi settori dell'economia nazionale ed estendere la partecipazione al settore privato – contraddistinto, tuttavia, da previsioni eccessivamente ottimistiche, pianificazioni errate e obiettivi conseguiti parzialmente. Riyadh valuta gli accordi di offsets in termini di partnership a lungo termine, ossia uno strumento attraverso il quale poter costruire delle relazioni politico-economiche vantaggiose e stabili con i partner stranieri. A partire dagli anni '80 la strategia saudita puntava anche al raggiungimento della *self-sufficiency* attraverso una graduale riduzione della dipendenza dalla produzione di petrolio. Come delineato dal *Saudi Arabia's Economic Offset Programme*, erano due gli obiettivi da perseguire¹⁷:

- 1) contribuire alla crescita del reddito nazionale ampliando la base economica del paese, diversificando le importazioni e incrementan-

¹⁶ U.S. House of Representatives, Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, *The Effects of Offsets on Output and Employment in the U.S. Aerospace Industry*, June 29, 1999, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:64306.pdf.

¹⁷ Ron Matthews, "Saudi Arabia's Defence Offset Programmes: Progress, Policy and Performance", *Defence and Peace Economics*, Vol. 7, n. 3, 1996.

do le esportazioni;

- 2) trasferire tecnologie attraverso le quali il settore privato fosse in grado di sviluppare le proprie expertise e ampliare le opportunità d'investimento per i cittadini sauditi.

I programmi più noti, in parte ancora in fase di realizzazione, sono quelli firmati con gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia¹⁸; il primo è associato all'acquisto di un sistema di contraerea tra il governo saudita e un consorzio guidato da Boeing – prime contractor¹⁹ – firmato nel febbraio del 1985 e denominato *Peace Shield*, per un valore totale di 3.8 miliardi di dollari (compreso di installazione e attività accessorie)²⁰. La società americana era quindi responsabile dell'adempimento dell'accordo di compensazione, fissato al 35% del valore tecnico del sistema e nel quale si annoveravano, in prevalenza, offsets attinenti al contenuto dell'accordo originario (*direct offsets*)²¹. Quindi, il prime contractor industriale era tenuto a intraprendere delle attività economiche in Arabia Saudita per un valore di 300 milioni di dollari che, in quello specifico caso, furono destinate al settore della difesa, della sicurezza e al campo tecnologico. Coerentemente con le linee guida e con gli obiettivi stabiliti

¹⁸ Ronald Mathews, Jac Lewis, Barbara Starr, Carol Reed, "Offsets: taking a strategic view", *Special Report, Jane's Defence Weekly*, February, 1994.

¹⁹ Il termine *prime contractor* indica "l'operatore economico principale aggiudicatario di un appalto pubblico (o commessa). Gli appalti per la fornitura di sistemi d'arma complessi possono coinvolgere anche altri operatori economici, a cui l'operatore principale affida la realizzazione di una o più parti dell'appalto (c.d. *subcontracting*). L'operatore principale mantiene la responsabilità giuridica derivante dalla firma del contratto con l'amministrazione aggiudicatrice pubblica; gli operatori secondari sono responsabili nei confronti dell'operatore principale". Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul procurement della difesa", *Quaderni IAI*, settembre, 2009.

²⁰ Nel luglio del 1991, la Hughes Aircraft Company sostituì la Boeing come *prime contractor* diventando, pertanto, responsabile per la realizzazione delle compensazioni industriali. Infatti, furono proposti ulteriori progetti (*Peace Shield II*) che prevedevano la costituzione di JV nel settore dei software e per la riparazione di sistemi radar ed elettronici.

²¹ L'offset diretto riguarda beni e servizi da conseguire nell'ambito dello stesso programma di acquisizione originario (si parla infatti di trasferimento di tecnologia, coproduzione o licenza di produzione) viceversa, quello indiretto riguarda beni e servizi diversi dal programma di acquisizione come, per esempio, materiali e articoli non collegati alla Difesa.

dalla *Saudi Economic Offset Committee* (SEOC)²² i progetti delineati attraverso le compensazioni erano indirizzati allo sviluppo industriale del Regno saudita; infatti, le società coinvolte nella realizzazione di tali progetti in ambito offset, si impegnarono ad investire:

nella creazione di industrie ad alta capitalizzazione ed alta tecnologia – quali centri di manutenzione di motori e di produzione di accessori e componenti degli aerei – nonché nei settori dell'elettronica, della biotecnologia avanzata e dell'energia²³.

Un esempio su tutti, considerato il fiore all'occhiello dell'intero programma e tutt'ora attivo, è l'*Advanced Electronics Company* (AEC). Istituita nel 1988 a seguito del programma *Peace Shield*, ha il compito di provvedere alla fornitura dei più moderni equipaggiamenti elettronici sia militari che civili e massimizzare l'assorbimento delle tecnologie più avanzate²⁴.

Il secondo caso, quello inglese, contiene aspetti analoghi a quello americano, sebbene sussistano alcune differenze sostanziali: innanzitutto l'accordo, che decretava la vendita al Regno saudita di 72 Tornado e 30 aerei da addestramento Hawk e conosciuto con il nome *Al Yamamah*, si basava su un Memorandum of Understanding (MoU) sottoscritto dai due governi e non, come nel caso statunitense, tra le autorità saudite e i contractors americani. Il Ministero della Difesa britannico era il responsabile manageriale del programma di offset mentre British Aerospace prime contractor. Inoltre, se nel primo esempio la percentuale e le modalità compensative sul valore del sistema furono stabilite in modo definitivo e rese obbligatorie attraverso un documento riconosciuto legalmente, nel secondo si concesse piena libertà al governo di Londra in merito alle modalità di adempimento delle compensazioni, stabilendo tuttavia un target offset di investimento per un ammontare di 1 miliardo di dollari. Si trattava, pertanto, di un impegno da parte del governo inglese a incoraggiare

²² La SEOC fu istituita nel 1983 con il compito di facilitare, monitorare e approvare i progetti connessi al programma di *offset* dell'Arabia Saudita.

²³ Paolo Gramatica, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, op. cit., p. 275.

²⁴ Ronald Matthews, "Offsets: taking a strategic view", op. cit., p. 26.

le proprie aziende ad investire in Arabia Saudita, soprattutto in quei settori non direttamente collegati al contenuto dell'accordo; quindi, mentre il *Peace Shield* indirizzava il maggior numero di risorse verso la realizzazione di *direct offsets*, il programma *Al Yamamah* puntava a promuovere l'industrializzazione tecnologica attraverso *indirects offsets*, tramite la creazione di JV relative a settori non associati alla difesa e al programma *Al Yamamah*²⁵. Il maggior numero di compensazioni era indirizzato verso il comparto farmaceutico (Glaxo and Saudi Import Co), produzione di olio vegetale, petrolio, alimentare (ad esempio, raffinazione dello zucchero), assistenza sanitaria e in campo ambientale.

Infine, l'esperienza francese tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 evidenzia quanto le politiche di compensazione possano rivelarsi uno strumento di rafforzamento delle relazioni bilaterali tra due paesi. Riyadh e Parigi, infatti, dedicarono particolare attenzione alle compensazioni industriali relative ai programmi denominati *Al Sawari I* e *Al Sawari II* – quest'ultimo riguardante l'acquisto di fregate per la Marina saudita per un valore di 3 miliardi di dollari – il cui tasso compensativo era pari al 35%²⁶. Il modello di diversificazione strategica, centrale nella politica saudita, mirava ad ampliare il campo di applicazione delle compensazioni industriali ed evitare che il legame tra i due paesi fosse limitato all'interscambio tra prodotti per la difesa e petroliferi. L'impegno della Francia era rivolto alla realizzazione di progetti che riguardavano il trasferimento di tecnologia, tanto rilevanti da essere gestiti direttamente dal Primo Ministro attraverso un segretariato speciale sugli *offsets* e un ufficio appositamente creato nella capitale saudita nel 1990.

Gli *offsets* hanno certamente contribuito all'industrializzazione dell'Arabia Saudita, alla diversificazione della sua economia e alla partecipazione del settore privato allo sviluppo economico nazionale. Inoltre, appare evidente come le compensazioni industriali puntino nella maggior parte dei casi ad una "rilocalizzazione dell'attività economica dal paese fornitore al paese acquirente"²⁷. A questo proposito, in ambito ac-

²⁵ Ron Matthews, "Saudi Arabia's Defence Offset Programmes", *op. cit.*, p. 236.

²⁶ Anuradha Mitra, "A Survey of Successful Offset Experiences Worldwide", *Journal of Defence Studies*, January, 2009.

²⁷ William E. Jones, "The Value of Military Industrial Offsets", *The DISAM Journal*,

cademico e industriale la valutazione di quale sia l'impatto delle compensazioni industriali nel commercio internazionale di armamenti ha generato due scuole di pensiero. Da una lato, la maggior parte degli economisti tende a criticare le politiche di offset in quanto giudica negativo il loro effetto sul benessere sociale e ritengono che possano rivelarsi fonte di inefficienza negli scambi internazionali. Ad esempio, Robert. E. Scott, economista presso l'Economic Policy Institute di Washington, riferendosi alla politica di compensazione dichiara:

È una tragedia, una corsa al ribasso. Il modo migliore per evitare questo tipo di giochi così dirompenti è di metterli fuori legge, renderli illegali²⁸.

Tali considerazioni si basano sul seguente presupposto: le compensazioni industriali sarebbero la causa o una delle cause dell'imperfezione o del fallimento che contraddistingue la struttura del mercato della difesa e le sue modalità di allocazione – inefficienti – delle risorse. Infatti Udis, Maskus, Hammond e altri, parlano di "reciprocità", come fattore che sussiste al di là delle normali transazioni del mercato:

in some way, reciprocity beyond that associated with normal market exchange of goods and services is involved"²⁹ oppure, "the concept of added reciprocity is central to the practice. This is the notion that the transaction should create some economic activity over and above that which would occur if it were only a cash transaction. That is, the purpose of counter-trade [offsets] is not to avoid the use of cash for an exchange of goods or services; rather, it is to have some added impact or effect beyond the exchange of goods per se³⁰.

Winter, 2001-2002.

²⁸ Leslie Wayne, "A Well-Kept Military Secret", *The New York Times*, February, 2003.

²⁹ Bernard Udis, Keith E. Maskus, "Offsets as industrial policy: lesson from aerospace", *Defence and Peace Economics*, Vol. 2, 1991, p. 151-164.

³⁰ Grant T. Hammond, *Countertrade, Offsets and Barter in International Political Economy*, New York: St. Martin's Press, 1990.

Secondo altri, invece, la natura intrinseca di questo mercato – definibile come monopsonio – apre alla possibilità di politiche industriali e commerciali volte ad affrontare il “fallimento del mercato” attraverso quello che può essere definito come un caso di *second-best*³¹. Nella circostanza in cui un paese acquirente debba fronteggiare una situazione di bassi livelli occupazionali o una significativa percentuale di forza lavoro in settori poco qualificati, l'intervento dello Stato potrebbe considerarsi necessario, se non indispensabile. Tra le politiche di stimolo all'economia, il governo può decidere di introdurre delle compensazioni industriali in grado di stimolare le esportazioni (il soggetto esportatore è tenuto ad acquistare beni prodotti dal paese acquirente) oppure concordare delle forme di coproduzione e subappalto per arginare la diminuzione dei posti di lavoro, stimolando le assunzioni in settori altamente specializzati. L'attuazione dei pacchetti di offsets sembra, pertanto, uno dei metodi per far fronte alle criticità occupazionali³². Per gli addetti ai lavori gli offsets possono semplicemente rientrare nelle normali transazioni di mercato, come parte integrante del pacchetto di vendita oppure rappresentare una soluzione per accedere al mercato.

Il dibattito sulla materia, tuttavia, non sembra rispecchiare questa polarizzazione delle posizioni pro e contro le compensazioni industriali e, come dimostra l'esperienza americana, all'interno dello stesso mondo industriale le opinioni sono divergenti. Inoltre è necessario considerare un ulteriore e importante aspetto: anche dal punto di vista strettamente economico, le compensazioni potrebbero non costituire necessariamente una fonte di inefficienza delle normali transazioni del mercato della difesa. Infatti, secondo alcuni sarebbero piuttosto un sintomo qualora si rivelassero uno strumento per:

eliminare barriere non tariffarie e indurre i prime contractors a cercare e scoprire sub-fornitori più efficienti localizzati nei paesi esteri – ad esempio, estendendo le informazioni e le conoscenze ed eliminando barriere al ricorso a sub-fornitori, consentendo così

³¹ Richard A. Bitzinger, *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Praeger Publishers, October, 2009.

³² Robert L. Walter, “The use of offsets in FMS”, *op. cit.*, p. 1.

l'entrata in quei mercati – esse contribuirebbero positivamente ad un mercato più trasparente e regolamentato³³.

Uno studio del 1995 effettuato da Stephen Martin e Keith Hartley, volto ad esaminare l'esperienza inglese riguardo le politiche di offsets dei paesi importatori di beni e servizi per la difesa, affermava:

in riferimento a 6 degli 11 contratti di offset, gli intervistati hanno dichiarato che l'obbligo di compensazione aveva portato alla scoperta di nuove e più efficienti fonti di approvvigionamento e, in tutti e sei i casi, l'intenzione era di continuare a collaborare con il nuovo soggetto, una volta che l'obbligo di compensazione fosse stato soddisfatto³⁴.

Come passo successivo è necessario compiere una distinzione in quanto le compensazioni non sono ugualmente utilizzate da tutti i paesi indistintamente, bensì è possibile individuare due distinti gruppi: il primo è costituito dagli Stati caratterizzati da un'industria della difesa avanzata – come USA, Gran Bretagna, Francia e Italia – i quali tenderanno a sfruttare questo vantaggio relativo attraverso un rafforzamento della loro posizione di esportatori e, di conseguenza, saranno più propensi a limitare la prassi delle compensazioni industriali o dettare le proprie condizioni in modo da conservare la superiorità tecnologica. Il secondo, viceversa, è formato da paesi non ancora sufficientemente sviluppati, i quali faranno più affidamento sulle pratiche di offset, al punto da ufficializzarle, con l'obiettivo di colmare il gap tecnologico e sfruttare l'effetto spillover attraverso trasferimento tecnologico e Investimento Diretti Esteri (IDE)³⁵. In riferimento alla prima tipologia di paesi, la politica di partecipazione industriale del Ministero della Difesa britannico (*Industrial*

³³ Keith Hartley, "Le politiche di difesa della NATO e dell'Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda", *op. cit.*, p. 109.

³⁴ Stephen Martin, Keith Hartley, "UK firm's experience and perceptions of defence offsets: survey result", *Defence and Peace Economics*, Vol. 6, 1995, pp. 123-139.

³⁵ Roberto Rufo, "I ritorni industriali negli approvvigionamenti internazionali: la negoziazione, il concordamento ed il controllo dell'esecuzione", *CeMiss Paper*, n. 124, gennaio, 2004.

Participation Policy), ora abolita alla luce della Direttiva comunitaria, stabiliva alcuni specifici criteri per l'approvazione di attività economiche come compensazione di un suo acquisto di equipaggiamenti esteri³⁶:

- 1) essere collegate a prodotti e servizi del settore difesa;
- 2) generare una tipologia di impiego del tutto nuova;
- 3) contenere una quota di attività ad alta tecnologia;
- 4) assegnare il lavoro nel più breve tempo possibile (non oltre i tempi di consegna dell'equipaggiamento) e attraverso una procedura concorrenziale.

Queste linee guida, tuttavia, non erano esenti da riserve e perplessità, esempio ulteriore dell'incertezza quasi costante del fenomeno compensativo che, come accennato inizialmente, non permette una misurazione quantitativa dei benefici netti e spesso incorre in complesse interpretazioni terminologiche. Di fatto, in relazione alle guidelines inglesi sugli offsets, i maggiori dubbi interessavano il significato contenuto nel punto 2, secondo il quale le attività economiche "dovevano generare un tipologia di impiego del tutto nuova", ossia un lavoro che non si sarebbe potuto realizzare se non attraverso l'accordo di compensazione. La fornitura di aerei AWACS alla Gran Bretagna è un utile case study per esaminare costi e benefici di una compensazione industriale. In primo luogo, il Ministero della Difesa britannico stabilì un tasso compensativo pari al 130% del valore del contratto principale che ammontava a circa 1,150 milioni di dollari, portando di conseguenza l'obbligo di compensazione a superare persino il contratto a cui si riferiva. Come parte delle attività di adempimento dell'offset, a Boeing fu concesso di includere l'acquisto di motori Rolls-Royce per aerei civili (fino ad un massimo di 800 milioni di dollari), operazione, tuttavia, fortemente criticata poiché in contrasto con il punto 1 delle linee guida inglesi, dato che le attività nel campo aerospaziale sarebbero state considerate come compensazioni per il settore della difesa. Tale concessione si rivelò molto favorevole per la società americana dal momento che costituiva circa il 50% dei suoi obblighi di compensazione.

³⁶ Keith Hartley, "Le politiche di difesa della NATO e dell'Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda", *op. cit.*, p. 109.

Inoltre, era pressoché assodato che i motori Rolls-Royce sarebbero stati comprati dalla Boeing indipendentemente dall'accordo di offset, pertanto la condizione delineata dal punto 2 – creazione di nuovo lavoro – non poteva considerarsi soddisfatta. Il contratto AWACS sembra confermare ciò che è stato illustrato con l'esempio del consorzio europeo per l'acquisto degli F-16 americani: il pacchetto di compensazioni ha condizionato le scelte di procurement del governo inglese le cui valutazioni non si sono basate esclusivamente sul contenuto intrinseco dell'accordo ma anche sulle ricadute in termini socio-economici. Durante la fase di negoziazione del contratto con Boeing, il Ministero della Difesa annunciava:

job losses resulting from the cancellation of Nimrod will be equaled, if not exceed, by the job gains in firms all over the country resulting from Boeing's offset proposal³⁷.

A questo punto della trattazione e considerando i numerosi e differenti aspetti che contraddistinguono il fenomeno delle compensazioni industriali, può essere utile una, seppur semplicistica, schematizzazione. Una politica di offset sembra molto favorevole per il paese acquirente poiché³⁸:

- consente l'approvvigionamento di materiali d'armamento a costi competitivi e di elevata tecnologia;
- potrebbe permettere di mantenere e/o aumentare il livello occupazionale;
- agevola l'accesso alle tecnologie più moderne;
- ha effetti positivi sulla bilancia dei pagamenti;

Per il soggetto esportatore, valutare quali siano i benefici così come gli svantaggi risulta più complesso. Comunque, adempiere all'obbligo di offset potrebbe determinare:

³⁷ Stephen Martin, Keith Hartley, "UK firm's experience and perceptions of defence offsets", *op. cit.*, p. 135. Secondo alcuni esperti, il valore delle compensazioni inglesi è variato dal 27% al 130% mentre il valore delle attività produttiva effettivamente "nuove" dal 25% al 50% del valore totale delle compensazioni.

³⁸ Roberto Rufo, "I ritorni industriali negli approvvigionamenti internazionali", *op. cit.*, p. 23.

- un aumento del costo del materiale esportato che, se interiorizzato, causerebbe una diminuzione del margine di profitto;
- lo spostamento delle attività produttive nel paese acquirente, con la conseguente necessità di un'adeguata formazione del personale;
- rischi sia in termini di perdita di competitività sia relativi alla cessione di know-how in generale, e in particolare a soggetti potenzialmente rivali.

1.1 *L'ambito WTO: le disposizioni in materia di offset del Government Procurement Agreement (GPA)*

L'Accordo Generale sui Dazi e il Commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), meglio conosciuto come GATT, è un accordo internazionale adottato nel 1947 volto a liberalizzare il commercio internazionale, eliminando quella serie di barriere e restrizioni che ostacolano la libera circolazione delle merci. Attraverso una lunga serie di accordi negoziali, i cosiddetti *round*, i paesi partecipanti hanno di volta in volta stabilito nuove tariffe doganali e introdotto misure atte ad agevolare la creazione di un libero mercato. Con l'Uruguay Round, iniziato nel 1986 a Punta del Est e conclusosi nel 1994 con l'accordo di Marrakech, si giunge alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o *World Trade Organization* – WTO nell'acronimo inglese).

Come affermato in precedenza, le compensazioni industriali sono una sottocategoria del countertrade, e in determinate condizioni tendono a distorcere l'andamento del commercio internazionale e la struttura del mercato. Il GATT, pur non menzionando apertamente gli offsets, con l'articolo 3.8(a) ne esclude implicitamente l'applicazione nei casi in cui ci si riferisca all'appalto pubblico. L'articolo sopramenzionato recita:

The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and

not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale³⁹.

Di conseguenza, la disciplina delle compensazioni industriali nel procurement militare è tutt'ora regolata in ambito WTO dall'*Agreement on Government Procurement* (GPA), che si propone di delineare un quadro efficace e trasparente di diritti e obblighi concernenti le leggi, i regolamenti, le procedure e le pratiche in materia di appalti pubblici. Entrato in vigore il 1° gennaio 1996, si tratta di un accordo multilaterale, legalmente vincolante solo per i membri appartenenti al WTO che l'hanno ratificato: attualmente sono 41 tra cui 27 paesi dell'Unione Europea e gli Stati Uniti. In verità, il primo GPA fu firmato nel 1979, entrando in vigore due anni più tardi, per poi essere modificato nel 1987; ma solo con l'Uruguay Round, le parti che avevano adottato il GPA decisero di estendere la portata e il campo di applicazione dell'accordo firmando il 15 aprile 1994 un nuovo *Agreement on Government Procurement*, contemporaneamente a quello che istituiva l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Di fatto, attualmente l'accordo sugli appalti pubblici è presente come allegato 4 al *Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization* (detto anche WTO Agreement), che funge quindi da accordo quadro. La nota numero 7 dell'articolo XVI del GPA definisce gli offsets come:

measures used to encourage local development or improve the balance-of-payments accounts by means of domestic content, licensing of technology, investment requirements, counter-trade or similar requirements⁴⁰.

L'articolo è composto di due punti complementari: il primo proibisce esplicitamente di considerare le compensazioni industriali come criterio

³⁹ Il testo completo del *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), è disponibile al seguente sito internet: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf.

⁴⁰ Il testo in forma integrale del *Government Procurement Agreement* (GPA) è disponibile al sito internet del WTO: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf.

di selezione dei fornitori, dei prodotti e dei servizi anche durante la valutazione delle offerte e per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Il secondo, invece, stabilisce alcune eccezioni a beneficio esclusivo dei paesi in via di sviluppo, ai quali è consentito per un periodo di tempo limitato negoziare politiche di offset⁴¹.

Inoltre, il GPA presenta un importante presupposto che diviene decisivo in quanto è direttamente connesso al procurement militare. L'articolo XXIII del documento – *Exceptions to the Agreement* – afferma che:

Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any Party from taking any action or not disclosing any information which it considers necessary for the protection of its essential security interests relating to the procurement of arms, ammunition or war materials, or to procurement indispensable for national security or for national defence purposes.

Pertanto, dal contenuto dei diversi articoli e soprattutto alla luce di quest'ultima eccezione si deduce quanto l'utilizzo degli offsets nel procurement per la difesa sia escluso dall'ambito di applicazione del *Government Procurement Agreement* e, al tempo stesso, quante aperture restino nel momento in cui difesa e sicurezza sono al centro dell'attenzione. Il GPA concede, di fatto, agli Stati di adoperare quelle misure in grado di salvaguardare i propri interessi di sicurezza e difesa, tra cui

⁴¹ L'articolo XVI del GPA afferma:

- 1) Entities shall not, in the qualification and selection of suppliers, products or services, or in the evaluation of tenders and award of contracts, impose, seek or consider offsets.
- 2) Nevertheless, having regard to general policy considerations, including those relating to development, a developing country may at the time of accession negotiate conditions for the use of offsets, such as requirements for the incorporation of domestic content. Such requirements shall be used only for qualification to participate in the procurement process and not as criteria for awarding contracts. Conditions shall be objective, clearly defined and non-discriminatory. They shall be set forth in the country's Appendix I and may include precise limitations on the imposition of offsets in any contract subject to this Agreement. The existence of such conditions shall be notified to the Committee and included in the notice of intended procurement and other documentation.

l'utilizzo delle compensazioni industriali come strumento di salvaguardia del comparto industriale e tecnologico nonché delle attività strategiche.

1.2 *Gli sviluppi del quadro normativo europeo: quali implicazioni per l'industria della difesa?*

Tra il 1993 e il 2006 la dimensione complessiva delle richieste di offsets in Europa si aggirava intono al 97.7% sul totale dell'export e circa il 74.4% degli accordi di compensazione mostrava un valore uguale o superiore al 100% del contratto principale (Tabella 1)⁴². Uno studio commissionato dall'European Defence Agency (EDA), pubblicato nel 2007, stimava il valore totale degli accordi di offset tra i 4 e 6 miliardi di euro nel 2006 – con una percentuale media del 135% sul valore dei contratti – e, rispettando la tradizionale suddivisione tra compensazioni dirette e indirette, il 40% erano *direct offsets*, il 35% *indirect military offsets* e il restante 25% *civil indirect*⁴³.

Le politiche di compensazione industriale nel mercato europeo della difesa e le relative modalità di attuazione sono attualmente in fase di revisione da parte di ciascun paese membro dell'UE con lo scopo di conformarsi alla Direttiva 2009/81; ad oggi persistono diverse politiche di offset piuttosto eterogenee in quanto riflettono la configurazione, le caratteristiche e le performances della base industriale di ciascun paese, nonché le relative necessità di approvvigionamento e procurement. In questo quadro preliminare è possibile, di fatto, distinguere quattro gruppi di Stati:

⁴² Richard A. Bitzinger, *The Modern Defense Industry*, op. cit., p. 262.

⁴³ Anders E. Eriksson, Mattias Axelson, Keith Hartley, Mike Mason, Ann-Sofie Stenérus, Martin Trybus, *Final Report of 06-DIM-022 - Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, FOI, SCS, 2007, http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/EDA_06-DIM-022_Study_on_the_effects_of_offsets_on_the_Development_of_a_European_Defence_Industry_and_Market.sflb.ashx.

- Gruppo 1 – Germania e Francia non prevedono compensazioni industriali in quanto sono prevalentemente paesi *export-oriented* di equipaggiamenti per la difesa;
- Gruppo 2 – Italia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito sono esportatori netti, con una quota considerevole di importazioni di orientamento transatlantico. Al contrario, le loro esportazioni restano in prevalenza a dimensione europea. Gli indirect military offsets costituiscono la forma tipica di compensazione utilizzata;
- Gruppo 3 – Finlandia, Grecia, Polonia, Portogallo e Spagna sono i maggiori importatori di attrezzature militari, sebbene alcuni di essi siano anche esportatori. Considerando la presenza di un margine d'incertezza su alcuni dati, la gran parte delle compensazioni sembra essere direct offsets. Ciò può indicare un certo rischio di duplicazioni industriali: un esempio significativo riguarda le linee di assemblaggio o produzione già presenti nel territorio europeo⁴⁴;
- Gruppo 4 – I paesi rimanenti sono attori relativamente marginali, sia in termini di esportazioni sia di importazioni. La loro base industriale (*Defence Technological and Industrial Base - DTIB*) è alquanto limitata e priva di un'adeguata capacità di assorbimento, motivo per cui essi tendono a favorire civil *indirect offsets*.

⁴⁴ Per una valutazione più approfondita e analitica delle politiche di offsets di Svezia e Finlandia vedi Elisabeth Skön, "Evaluating defence offsets: the experience in Finland and Sweden" in Jürgen Brauer, J. Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004.

Tabella 1 - Offsets europei su dati SIPRI 2000-2006

	Gruppo 1 GER, FRA	Gruppo 2 IT, PB, SVE, UK	Gruppo 3 EL, ES, FI, PL, PT	Gruppo 4 EDA (24) ⁴⁵	TOT / %
Contratti di import prodotti difesa	297	1461	2346	374	4478
Contratti di import prodotti difesa + Offset		1461	2346	374	4181
% media Offset		122%	145%	72%	135%
Offset Diretti: % sul totale		35%	44%	3%	38%
Offset Indiretti (difesa): % sul totale		55%	28%	20%	36%
Offset Indiretti (civile): % sul totale		10%	28%	77%	26%

Fonte: Anders E. Eriksson, Mattias Axelson, Keith Hartley, Mike Mason, Ann-Sofie Stenérus, Martin Trybus, *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, FOI (Swedish Defence Research Agency), p. 21.

La Direttiva 2009/81/CE⁴⁶ è stata introdotta dalla Commissione Europea al fine di facilitare lo sviluppo di un Mercato Europeo degli Equipaggiamenti della Difesa (*European Defence Equipment Market - EDEM*) competitivo e trasparente attraverso un quadro normativo di riferimento in materia di appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, precedentemente regolato dalla Direttiva 2004/18/CE⁴⁷. A dicembre 2011, 10 paesi membri hanno adottato le adeguate legislazioni nazionali, tra cui Regno Unito, Francia, Svezia, Portogallo e Grecia⁴⁸. Nel testo della Direttiva non si menziona apertamente né il termine compensazioni industriali né offsets. Viceversa, le relative linee guida pubblicate nel novembre 2010 dichiarano al riguardo che:

⁴⁵ Lo studio è stato condotto prima che Romania e Bulgaria entrassero in Unione Europea.

⁴⁶ Parlamento Europeo e Consiglio, Direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:IT:PDF>.

⁴⁷ Parlamento Europeo e del Consiglio, Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:it:PDF>.

⁴⁸ Gli altri cinque Stati sono Danimarca, Malta, Lituania, Lettonia e Repubblica Ceca.

essi sono misure restrittive che violano i principi fondamentali del Trattato perché discriminano gli operatori economici, i beni e i servizi di altri Stati membri e ostacolano la loro libera circolazione. Dal momento che violano le regole fondamentali e i principi del diritto primario dell'Unione Europea, la Direttiva non può permetterli, tollerarli o regolarli⁴⁹.

Nella comunicazione emanata dalla Commissione Europea nel 2007 dal titolo *A strategy for a stronger and more competitive European Defence Industry*, si stabiliva inoltre che:

da punto di vista economico, tutti gli offsets possono distorcere e ostacolare il funzionamento e l'integrazione dei mercati europei della difesa. Pertanto, l'obiettivo ultimo è quello di creare determinate condizioni di mercato e un'adeguata struttura dell'European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), in cui tale pratica non sarà più necessaria⁵⁰.

Riassumendo, la posizione della Commissione Europea stigmatizza il carattere discriminatorio delle compensazioni industriali in quanto sebbene rappresentino una prassi comune del mercato, esse possono alterare e falsare il processo di aggiudicazione delle gare d'appalto, dal momento che il paese importatore tenderà a costruire la propria valutazione facendo riferimento anche al pacchetto di offsets invece di considerare esclusivamente il prezzo e le caratteristiche tecnico-qualitative del prodotto.

Tuttavia, gli Stati membri hanno da sempre difeso le proprie modalità di procurement – quindi aggirato le disposizioni europee – facendo inizialmente riferimento all'art. 296 del Trattato CE e, in seguito, all'art. 346, riportato nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Euro-

⁴⁹ European Commission, Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note-Offsets*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-offsets_en.pdf.

⁵⁰ European Commission, Communication 764 Final 2007, *A strategy for a stronger and more competitive European defence industry*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0764:FIN:en:PDF>.

pea (TFUE)⁵¹. Così, i singoli paesi europei hanno potuto adottare specifiche misure, necessarie a tutelare i propri interessi di sicurezza nazionale, tra cui norme inerenti le attrezzature militari (armi, munizioni e materiale bellico in generale), la loro produzione e approvvigionamento, in deroga alle regole del mercato interno. Tuttavia, un uso eccessivamente estensivo e continuativo degli artt. ex 296 e oggi 346 ha generato la proliferazione di differenti quadri normativi nazionali in materia di appalti per la difesa, caratterizzati da altrettanto diverse regolamentazioni sugli offsets⁵². Naturale, quindi, che uno degli obiettivi della Direttiva 2009/81 sia quello di limitare la necessità di ricorrere a tali deroghe concesse attualmente solo dall'articolo 346 (ex 296): a tale scopo, la Commissione effettuerà una valutazione caso per caso per verificare che l'utilizzo delle clausole compensative ricada effettivamente nelle previsioni del suddetto articolo⁵³. Detto ciò, è necessario precisare che la Direttiva comunque non elimina la possibilità di avvalersi delle deroghe concesse dall'articolo stesso.

Peraltro, con la comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'art. ex 296 (ora art. 346 del TFUE) del trattato CE sugli appalti pubblici della difesa⁵⁴, la Commissione Europea ha voluto restringere l'am-

⁵¹ L'articolo 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) specifica che: a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

⁵² Il *Green Paper on Defence Procurement* del 2004 [COM (2004) 608 final] della Commissione Europea affermava: "in the absence of a precise interpretation of these provisions, there is quasi systematic use of the derogation in the area of public procurement. Despite the Court's clarifications, the low number of publications in the Official Journal of the European Union appears to imply that some Member States believe they can apply the derogation automatically".

⁵³ Jay Edwards, "The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?", *Chatam House International Security Programme Paper*, August, 2011.

⁵⁴ Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del Trattato CE agli appalti pubblici della difesa*, COM(2006) 779, <http://eur-lex>.

bito di applicazione della deroga, fornendo alcune specifiche condizioni volte ad evitare un'interpretazione strumentale del concetto di "interessi essenziali di sicurezza nazionale"⁵⁵. Vale a dire che l'unico obiettivo in grado di giustificare l'eccezione è la tutela degli interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro e non altri interessi – come quello industriale ed economico – sebbene collegati alla produzione e al commercio di armi, di munizioni e di materiale bellico. La deroga deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, e chi la richiede dovrà dimostrare che le eccezioni siano necessarie e applicate ai prodotti aventi natura e fini puramente militari (con un riferimento alla "lista"⁵⁶ del 1958).

Talvolta, però, risulta piuttosto arduo sostenere e dimostrare che l'utilizzo delle compensazioni industriali risponda ai requisiti stabiliti dalla comunicazione interpretativa della Commissione: nel 2009, il Ministro della Difesa greco istituì una gara d'appalto per la fornitura di 6 kit di batterie per sottomarini con un valore di 22 milioni di euro. Nel bando si stabiliva che il 35% dei materiali utilizzati doveva essere prodotto in Grecia e, secondo le autorità elleniche, tale richiesta si basava su considerazioni inerenti la sicurezza nazionale, costituendo pertanto un'eccezione alle disposizioni europee. Eppure, la posizione della Commissione Europea fu di fermo disaccordo, precisando che:

le autorità greche sono in contrasto con le norme UE in quanto non hanno fornito una argomentazione dettagliata e motivata nella quale si evidenziasse chiaramente che l'utilizzo delle norme sugli appalti pubblici dell'UE avrebbe messo in pericolo gli interessi di sicurezza nazionale della Grecia⁵⁷.

europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:it:PDF.

⁵⁵ Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul procurement della difesa", *op. cit.*, p. 37.

⁵⁶ Per elenco di armi, munizioni e materiale bellico vedi Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul procurement della difesa", *op. cit.*, pp. 25-26.

⁵⁷ "Public procurement: Commission calls on Greece to amend procedure for awarding supply contract for submarine battery kits", *Europa Press Release*, 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1558&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

Inoltre, la *guidance note* menzionata precedentemente introduce un ulteriore aspetto ancora più risolutivo: la deroga alla normativa comunitaria non può comportare automaticamente la richiesta di offset, essa piuttosto deve trovare valide motivazioni relative agli interessi di sicurezza nazionale, e quindi, anche le compensazioni dovranno essere giustificate dalla necessità di tutelare tali interessi.

Indubbiamente, però, una eliminazione a livello europeo delle politiche di offset produrrebbe conseguenze rilevanti alla struttura industriale di quei paesi – come Finlandia, Grecia, Polonia, Portogallo, Spagna, Bulgaria e Ungheria – che confidano nelle opportunità concesse dalle compensazioni industriali⁵⁸; sarà, infatti, più difficile riconoscere la possibilità di includere specifici pacchetti di offsets – che comprendano, per esempio, l'utilizzo di fornitori locali, trasferimento di tecnologia o investimenti in R&S – con l'effetto di una più che probabile contrazione delle rispettive capacità industriali e di un consolidamento a livello europeo delle modalità di approvvigionamento e produzione. Va da sé che la maggior parte degli Stati sceglierebbe di utilizzare strutture e fornitori già esistenti, evitando il rischio di duplicazione⁵⁹. Risultato: includere gli offsets nella politica industriale sarebbe pressoché irrealizzabile in quanto gli Stati membri interessati non solo dovrebbero dimostrare che tali strumenti siano strettamente legati ai loro interessi di sicurezza nazionale ma anche attestare che la compensazione sia una necessità imprescindibile, una *conditio sine qua non* per il loro conseguimento.

Fino ad ora ci siamo riferiti alle compensazioni dirette – ossia quelle associate al programma di acquisizione originario – ma la Direttiva 2009/81 detta alcune specifiche disposizioni che condizionano l'utilizzo di quelle di tipo indiretto, sia di carattere civile che militare. In riferimento alle condizioni di esecuzione dell'appalto, ai punti (45) e (41) della normativa europea si stabilisce che:

in ogni caso, nessuna condizione di esecuzione dell'appalto può riguardare esigenze diverse da quelle connesse all'esecuzione stes-

⁵⁸ Matthew Bell, "EU procurement directive prompts industry concern", in *Jane's Defence Weekly*, 9 February, 2011.

⁵⁹ Jay Edwards, "The EU Defence and Security Procurement Directive", *op. cit.*, p. 11.

sa dell'appalto. [Tali condizioni,] sono compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie e siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri⁶⁰.

Sembra evidente, quindi, che le condizioni contrattuali debbano essere collegate all'oggetto relativo all'esecuzione del contratto stesso; ora, dal momento che gli offsets indiretti (civili o militari) non rispettano tale requisito in quanto si collocano al di fuori del perimetro contenutistico definito nell'accordo, è altrettanto assodato che essi non possano essere ammessi. Di riflesso, anche a proposito dei criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, la direttiva stabilisce che essi debbano essere relativi all'oggetto dell'appalto in questione; da qui l'impossibilità di prendere in considerazione proposte di offsets indiretti⁶¹.

Ogni regola, tuttavia, ha la sua dovuta eccezione. Tornando alle compensazioni industriali di tipo diretto, se da un lato è stato evidenziato che sussiste una concreta volontà europea di limitarle, circoscrivendo l'ambito di applicazione dell'art. 346 (ex 296), dall'altro il principio di *security of supply* (SoS) potrebbe rappresentare un efficace escamotage, rivelandosi una legittima motivazione in grado di giustificare l'eccezione in deroga al Trattato. In linea generale, con il termine "sicurezza degli approvvigionamenti" si indica l'idoneità a garantire un'adeguata fornitura di beni e servizi attraverso i quali uno Stato è in grado di adempiere ai propri doveri di difesa e sicurezza; in tal modo la SoS conferma, di fat-

⁶⁰ Anche l'art. 20 precisa: "Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono stabilire condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nella documentazione dell'appalto (bandi di gara, capitolato d'oneri, documenti descrittivi o di supporto). Tali condizioni possono, in particolare, riguardare il subappalto o essere volte a garantire la sicurezza delle informazioni classificate e la sicurezza dell'approvvigionamento richieste dall'amministrazione aggiudicatrice/dall'ente aggiudicatore, in conformità degli articoli 21, 22 e 23, o a tenere conto di considerazioni ambientali o sociali".

⁶¹ L'art. 47 elenca alcuni criteri: "la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, la funzionalità, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione, la sicurezza dell'approvvigionamento, l'interoperabilità e le caratteristiche operative; oppure esclusivamente il prezzo più basso".

to, la volontà dei singoli paesi di mantenere un certo grado di indipendenza nell'approvvigionamento di equipaggiamenti e garantire le forniture sia per l'intero ciclo di vita dei programmi di armamento sia nei casi di emergenza⁶². Secondo la Direttiva, la *security of supply* può assumere la forma sia di requisito per l'esecuzione del contratto sia di criterio per l'aggiudicazione dell'appalto; nel caso si tratti di condizioni contrattuali, l'art. 23 della Direttiva per esempio stabilisce che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore possano richiedere che l'offerta contenga:

l'impegno a garantire la manutenzione, la modernizzazione o gli adeguamenti delle forniture oggetto dell'appalto; [oppure] l'impegno dell'offerente a fornire all'amministrazione aggiudicatrice/all'ente aggiudicatore, secondo termini e condizioni da concordare, tutti i mezzi specifici necessari per la produzione di parti di ricambio, componenti, insiemi e attrezzature speciali di prova, compresi disegni tecnici, licenze e istruzioni per l'uso, qualora non sia più in grado di provvedere a tali forniture.

Alla luce di queste considerazioni si può evincere quindi che alle compensazioni industriali di tipo diretto possa essere attribuita una valida giustificazione se collocate in un contesto di esigenza inerente la sicurezza degli approvvigionamenti. Il che, in pratica, consente di far rientrare dalla finestra ciò che non può accedere dalla porta principale.

Il campo di applicazione della Direttiva 2009/81 non si limita al mercato intra-europeo della difesa ma include e regola un ulteriore aspetto con conseguenze che si riflettono sulle modalità di procurement a livello internazionale: emanando tale normativa la Commissione mira ad evitare che gli Stati membri aggirino la regolamentazione sugli offsets, ostacolando così (se non vietando) l'approvvigionamento da fonti non-europee aperte a clausole compensative. Le linee guida specificano infatti che:

⁶² Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note-Security of Supply*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guides-sos_en.pdf.

Se uno Stato membro acquista equipaggiamenti militari da un paese terzo deve considerare le disposizioni di cui all'articolo 11, ossia di non utilizzare tali contratti allo scopo di eludere le disposizioni della Direttiva. Ciò è particolarmente rilevante nelle situazioni in cui le condizioni di mercato sono tali che permettono la concorrenza interna⁶³.

Secondo Jay Edwards, questa linea rischia di generare uno squilibrio ai paesi appartenenti al secondo gruppo (Italia, Regno Unito, Paesi Bassi e Svezia) dal momento che si presentano come esportatori netti e al tempo stesso importatori di una quota rilevante di beni e servizi per la difesa. La suddetta Direttiva vale anche per le acquisizioni tramite accordi governo-governo (*government to government agreement*) sebbene siano esclusi dal suo campo di applicazione; infatti, da una parte gli Stati e le relative autorità competenti, come i Ministeri, non potranno chiedere forme di compensazione all'interno del mercato comune europeo né, per esempio, agli Stati Uniti – fonte rilevante di approvvigionamento⁶⁴ – e dall'altra, acquistare prodotti militari di un paese extraeuropeo come modalità di adempimento dell'offset, in quanto ciò implicherebbe violare la normativa comunitaria e incorrere in una procedura di infrazione.

In conclusione, dal momento che gli offsets non rientreranno più nei criteri di aggiudicazione dell'appalto, le procedure di procurement tenderanno verso un percorso di standardizzazione e maggior trasparenza. Inoltre, la Direttiva sembra voler condurre verso "un'americanizzazione" delle politiche di compensazione, lasciando esclusivamen-

⁶³ European Commission, Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note - Defence and security specific exclusions*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-exclusions_en.pdf.

⁶⁴ Nel 2001 l'European Defence Industries Group (EDIG) si riteneva contrario all'eliminazione delle compensazioni industriali: "Unless the issues of imbalance of defence trade or a lack of reciprocal access to the (US) market are resolved, European nations should not abolish offsets requirements, as a sole way to balance trade and assure access to technology. The USA does not impose formal offset requirements but uses tools such as local content requirements and creation of local second sources to exactly the same effect as direct offset." European Defence Industries Group (EDIG) [2001], "EDIG Policy Paper on Offsets", 2001.

te al privato, ossia all'azienda, lo spazio per gestire e trattare le clausole di offset⁶⁵.

1.3 Il Codice di Condotta sugli Offsets e lo studio EDA sulle attività di abbattimento o swap delle compensazioni industriali

Precedentemente alla Direttiva 2009/81 e sempre in ambito europeo, nel luglio 2009 è entrato in vigore il Codice di Condotta sugli Offsets dell'EDA, firmato il 24 ottobre del 2008⁶⁶. I 26 paesi membri sottoscrittori:

share the ultimate aim to create the market conditions, and develop a European DTIB [Defence Technological and Industrial Base] in which offsets may no longer be needed. Nonetheless, the present structure of the European DTIB and our early open market efforts require, in the short term, evolving offsets, compatible with EU law, whilst mitigating any adverse impact they may have on cross-border competition⁶⁷.

Tale Codice di Condotta è stato istituito su base volontaria, privo quindi di un qualsiasi meccanismo giuridico sia per la sua applicazione sia in caso di inadempimento, e rappresenta il primo significativo passo verso una politica di coordinamento delle pratiche compensative in Europa⁶⁸.

Insieme al Codice di Condotta per l'acquisizione di equipaggiamenti militari (*Code of Conduct on Defence Procurement*) – volto a incrementare il livello di trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa – e al Codice sulle migliori pratiche per i fornitori (*Code of Best*

⁶⁵ Jay Edwards, "The EU Defence and Security Procurement Directive", *op. cit.*, p. 11.

⁶⁶ European Defence Agency Offsets Portal, <http://www.eda.europa.eu/offsets/>.

⁶⁷ EDA, *Code of Conduct on Offsets* – Version Approved on 3 May 2011, http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/The_Code_of_Conduct_on_Offsets.sflb.ashx.

⁶⁸ Aris Georgopoulos, "Revisiting Offset Practices in European Defence Procurement: The European Defence Agency's Code of Conduct on Offsets", *Public Procurement Law Review*, N. 1, 2011.

Practice in the Supply Chain) – che punta invece ad estendere i vantaggi di una giusta concorrenza fino ai subappaltatori che preferiscano non candidarsi come fornitori principali⁶⁹ – il Codice di Condotta sugli Offsets si inserisce in un più ampio processo di integrazione del mercato della difesa europeo, il cui pilastro normativo risiede nel Defence Package, costituito dalla suddetta Direttiva e dalla 2009/43 riguardante i trasferimenti intracomunitari dei prodotti per la difesa⁷⁰.

Il sistema di monitoraggio e controllo sugli offsets dell'EDA si applica a tutte le forme di compensazione invocate attraverso il ricorso all'art. 346 (ex 296) – sebbene, come detto, dopo la Comunicazione interpretativa della Commissione Europea del 2006, tale ricorso sia diventato più complesso e rigoroso – e comprende inoltre, le vendite concluse tramite accordi intergovernativi. Inoltre, nel documento si stabilisce che i principi e le linee guida interessino:

equally all bidders from subscribing Member State and non subscribing Member State including third countries.

Ciò implica che nel contesto di una gara d'appalto effettuata da un paese sottoscrittore, ciascun offerente è sottoposto al Codice di Condotta, indipendentemente dal suo paese di origine. Leggendo attentamente il testo, i paesi firmatari sembrano consapevoli della natura imperfetta ed eccezionale del defence procurement, nel quale le compensazioni industriali non possono essere considerate come un caso a sé stante e isolato, bensì da associare ad altre forme e pratiche commerciali che alterano il mercato europeo e globale della difesa, condizionandone lo sviluppo.

Il Codice stabilisce alcune linee guida con l'obiettivo di conseguire una convergenza tra le politiche nazionali di offset e ridurre gradual-

⁶⁹ Per uno studio più approfondito sulla materia vedi, Michele Nones, "Le implicazioni dell'integrazione del mercato europeo della difesa sul controllo parlamentare dei programmi di investimento del Ministero della Difesa", *Osservatorio di Politica Internazionale (IAI)*, giugno, 2010.

⁷⁰ Parlamento europeo e Consiglio, *Direttiva 2009/43/CE del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa*, 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0036:IT:PDF>.

mente il loro utilizzo: in particolare, gli Stati si impegnano a fornire, attraverso l’Agenzia Europea di Difesa, le informazioni relative alle proprie politiche nazionali compreso il tasso compensativo e il tipo di compensazioni accettate al fine di creare un contesto di maggior trasparenza e reciproca fiducia, rendendo ogni attore partecipante fonte e al tempo stesso fruitore dell’informazione. A riguardo, il principale strumento e piattaforma di condivisione è il portale web dedicato agli offsets realizzato dall’EDA, contenente tutti i dati relativi alle politiche compensative degli Stati che hanno sottoscritto il Codice di Condotta⁷¹. È senza dubbio un passo rilevante verso una maggiore trasparenza e convergenza, in quanto per la prima volta si rendono di pubblico dominio e raccolti in un unico luogo (virtuale), dati e informazioni da sempre ritenuti poco chiari e difficilmente accessibili⁷². Come accennato all’inizio del paragrafo, dato che la percentuale degli accordi di offsets poteva raggiungere il 135% sul valore del contratto principale, i paesi sottoscrittori hanno concordato di fissare un cap del 100%. A questo proposito è necessario aprire una parentesi chiarificatrice in quanto, durante il processo di negoziazione dell’offset, è prassi utilizzare il cosiddetto “moltiplicatore”⁷³: il valore di credito dell’accordo non corrisponde al valore attuale monetario, bensì a quest’ultimo moltiplicato per un fattore – detto appunto

⁷¹ European Defence Agency Offsets Portal, <http://www.eda.europa.eu/offsets/>.

⁷² Il portale web offre un’immagine piuttosto dettagliata delle politiche compensative nazionali. Le informazioni disponibili comprendono ad esempio sia aspetti tecnici, come l’esistenza di particolari clausole, il moltiplicatore, il periodo di adempimento dell’offset o la soglia di prezzo di acquisto oltre la quale scatta la richiesta *offset*, sia aspetti più generali, come l’obiettivo che si prefigge il paese (sviluppo della base industriale, trasferimento di tecnologia, ecc), il settore o i settori dove è richiesto realizzare progetti compensativi, ecc.

⁷³ Il sito del *Bureau of Industry and Security* (BIS) americano definisce il moltiplicatore come: “a factor applied to the actual value of certain offset transactions to calculate the credit value earned. Foreign purchasers use multipliers to provide firms with incentives to offer offsets that benefit targeted areas of economic growth. When a “positive” multiplier is applied to the price of a service or product offered as an offset, the defense firm receives a higher credit value toward fulfillment of an offset obligation than would be the case without application of a multiplier. Conversely, foreign purchasers apply “negative” multipliers to discourage certain types of transactions not thought to be in the best economic interest of the receiving entity”.

“moltiplicatore” – che esprime l’importanza attribuita dal paese richiedente ad ogni tipologia del programma di offset:

lo Stato X potrebbe valutare molto più strategico un accordo compensativo che comporti un elevato trasferimento di tecnologia verso la propria base industriale (ipotesi 1) piuttosto che dare origine ad opportunità di subappalto per le imprese nazionali (ipotesi 2). Pertanto, lo Stato X sarà più propenso ad attribuire un moltiplicatore di alto valore, ad esempio “7”, per l’offset dell’ipotesi 1 e un moltiplicatore pari a “3” per quello dell’ipotesi 2. Di conseguenza, se il valore attuale monetario dell’offset 1 è pari a 10 milioni di dollari, il suo valore di credito sarà 70 milioni di dollari ($10 \text{ milioni} \times 7 = 70$) mentre per il secondo, se il valore attuale è il medesimo, avrà un corrispettivo di credito pari 30 milioni di dollari.

La prassi dei moltiplicatori viene adottata dai governi nazionali per motivi politici atti a dimostrare, per esempio, quanto gli investimenti destinati al procurement della difesa siano in grado di generare un ritorno economico e industriale al paese, sotto altre forme e, a volte, in misura maggiore. Oppure possono rappresentare uno strumento per incoraggiare investimenti in settori mirati dell’industria della difesa nazionale. Con tale sistema, dunque, si cerca di indirizzare l’afflusso di risorse verso lo sviluppo di alcune capacità o tecnologie piuttosto che altre. Tuttavia, il Codice non fa riferimento a tale prassi né chiarisce, quindi, se l’introduzione del cap al 100% consideri il valore di credito oppure il valore attuale monetario.

Alcuni mesi dopo la Direttiva 2009/81, tra novembre 2009 e febbraio 2010 l’*Industry and Market Directorate Offset Team* ha condotto uno studio che costituisce una concreta iniziativa verso una potenziale e graduale riduzione nell’utilizzo degli offsets. Infatti, nella parte introduttiva del report, dal titolo *Abatements: a pragmatic offset tool to facilitate the development of the European Defence Equipment Market*, si sostiene che l’attività di abbattimento reciproco, o swap, degli obblighi compensativi sia uno dei mezzi più efficaci per ridurre la “dipendenza” dall’utilizzo delle compensazioni industriali. Motivo per cui il team di ricerca istituito in ambito EDA ha considerato opportuno identificare e va-

lutare quali siano le implicazioni e l'impatto di tali operazioni sul mercato europeo. Inoltre, soprattutto in un clima di ristrettezze economiche e finanziarie, in cui gli stanziamenti per la difesa sono sempre più ridotti, le attività di "abbattimento" possono ridurre notevolmente i costi di compensazione, favorendo una gestione più efficiente delle risorse⁷⁴. La procedura di detrazione coinvolge quattro attori: ad esempio, due autorità nazionali – Stato A e Stato B – e due operatori economici, ciascuno collocato nel territorio di uno dei due Stati – azienda A e azienda B – e con obblighi compensativi reciproci (in questo caso, l'azienda A verso lo Stato B e l'azienda B verso lo Stato A). L'accordo di abbattimento, o di swap, è essenzialmente un accordo bilaterale (o anche trilaterale), firmato dai governi dei due Stati, che prevede la rinuncia reciproca della totalità, o solo di una parte, degli obblighi di offset contratti dalle due aziende. Anche in questo caso è utile un esempio:

innanzitutto, il calcolo dell'impegno compensativo è basato sul valore di credito dell'accordo di offset e non su quello monetario attuale. Inoltre, non è necessario che gli obblighi reciproci raggiungano la stessa quantità. Ipotesi: l'azienda A si è impegnata a realizzare delle compensazioni industriali per lo Stato B di 70 milioni di dollari e, a sua volta, l'azienda B di 30 milioni di dollari per lo Stato A. Un accordo di "abbattimento" tra le parti interessate potrebbe comportare la rinuncia completa della società B di adempiere ai suoi obblighi nei confronti dello Stato A e la rinuncia parziale della società A di realizzare progetti offset fino a un massimo di 30 milioni di dollari (che equivalgono all'impegno dell'impresa B), limitandosi ad soddisfare i suoi obblighi compensativi, ora del valore netto di 40 milioni di dollari nei confronti dello Stato B.

Nel settembre 2008, Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca hanno firmato un Memorandum of Understanding (MoU), denominato *Best practice for the application of abatements on Offset*, in materia di riduzioni o

⁷⁴ European Defence Agency, Industry and Market Directorate, *Abatements: a pragmatic offset tool to facilitate the development of the European Defence Equipment Market*, http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Abstract_-_Study_on_Abatements.sflb.ashx.

scambio degli offsets⁷⁵. Il documento costituisce più una volontà e un'intenzione di affrontare l'argomento piuttosto che stabilire dei criteri o delle regole di "abbattimento" e nemmeno si traduce in una rinuncia da parte dei tre paesi menzionati ad utilizzare le compensazioni industriali. Il motivo sta nei differenti obiettivi: la politica di offset dei Paesi Bassi mira a coinvolgere le industrie nazionali e gli istituti di ricerca e sviluppo nella produzione di equipaggiamenti e servizi della difesa, ampliando le capacità tecnologiche interne e investendo nel lavoro altamente qualificato. L'approccio compensativo della Danimarca, invece, tende a garantire un adeguato livello occupazionale e agevolare l'accesso delle proprie imprese ai mercati internazionali, promuovendo la cooperazione con i fornitori esteri attraverso progetti ad alto contenuto tecnologico.

La richiesta di pianificare e negoziare attività di conguaglio o controbilanciamento degli obblighi compensativi nasce dalle difficoltà che emergono nel realizzare concretamente i programmi di offset; tali difficoltà sono attribuibili sia alla loro complessità sia ai problemi di coordinamento e integrazione in termini di *supply chain* tra i prime contractors e le aziende locali beneficiarie. Inoltre, l'imposizione di penali in caso di inadempimento dei programmi può compromettere la garanzia della prestazione nonché minare la credibilità e l'eleggibilità del principale operatore economico nelle future gare d'appalto indette dal paese acquirente. Sebbene lo studio tenda a precisare che non sempre è possibile praticare delle operazioni di abbattimento degli obblighi compensativi, parallelamente elenca i potenziali relativi benefici⁷⁶:

- riducono l'onere economico/industriale generato dall'offset e relativi costi;
- agevolano il mantenimento delle capacità industriali e tecnologiche ritenute strategiche, riducendo il grado di frammentazione all'interno dell'*European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB);

⁷⁵ "Abatement on offsets MoU signed between Netherlands, United Kingdom and Denmark", *Epicos News*, 2008, http://www.epicos.com/WARoot/News/Abatement_on_offsets_MoU_signed_between_Netherlands_.pdf.

⁷⁶ European Defence Agency, Industry and Market Directorate, *Abatements: a pragmatic, op. cit.*, p. 14-15.

- possono rivelarsi un utile strumento di assistenza all'esportazione di articoli e servizi per la difesa in quanto contribuiscono a tutelare l'affidabilità commerciale delle industrie europee, generando altresì opportunità di business e di partnership;
- favoriscono il supporto alle piccole e medie imprese (*Small and Medium Enterprise - SME*).

1.4 Un'analisi comparata dell'approccio italiano: le direttive 2002 e 2012 sulle compensazioni industriali

Come ogni paese europeo, anche l'Italia nel 2002 aveva adottato una propria politica di coordinamento delle compensazioni industriali che, alla luce delle disposizioni comunitarie, era stata assoggetta alle necessarie modifiche presentando, quindi, elementi contenutistici e procedurali differenti dalla precedente. Considerata la complessità e il carattere multidimensionale che contraddistinguono l'universo offset, la direttiva emanata nel 2002 dal Segretariato Generale della Difesa (SGD)/Direzione Nazionale degli Armamenti (DNA) – che sostituiva le Linee Guida del SGD del 1999 – intendeva delineare “un approccio alle compensazioni industriali basato su criteri di flessibilità” piuttosto che delegarne la definizione a uno strumento legislativo in un quadro di rigidità regolamentare⁷⁷. Questo orientamento ha consentito al Ministero della Difesa di “adattarsi concretamente ai singoli casi e al mutare dei tempi in materia

⁷⁷ Esistono in sostanza due approcci alle compensazioni industriali: il primo si concretizza nella richiesta di una componente offset obbligatoria, infatti si parla di *mandatory offset*. Il suo utilizzo facilita la gestione amministrativa del programma compensativo dal momento che vengono stabiliti dei criteri ben precisi che ne monitorano lo sviluppo. È preferibile nel caso di acquisizioni di alta tecnologia. Il suo più grande svantaggio è la mancanza di flessibilità che deriva dalla imposizione di una soluzione standard. Il secondo risulta più flessibile, basato su una valutazione caso per caso, considerando i benefici relativi e la complessità delle trattative contrattuali. Va da sé che l'approccio più efficiente è una soluzione intermedia tra i due metodi.

di acquisizione degli armamenti”⁷⁸.

La direttiva stabiliva una valutazione caso per caso di quei programmi considerati eleggibili, ossia la cui commessa non era inferiore ad un importo pari a 5 milioni di euro (soglia economica minima), e tali da richiedere alla controparte estera l’adempimento di obblighi compensativi industriali in grado di creare, in primo luogo concrete opportunità di esportazione di materiali militari e duplice uso di produzione nazionale nonché, di seguito, rafforzare le capacità dell’industria della difesa nei settori tecnologici ritenuti sensibili. Pertanto, si tendeva a prediligere le compensazioni industriali di tipo diretto, ovvero con ricadute di beni e servizi da ottenere nell’ambito dello stesso programma di acquisizione d’origine oppure – nell’eventualità che non fosse possibile – quelle indirette, valutando caso per caso i settori tecnologici di maggiore interesse, sempre relativi al comparto industriale della difesa. Gli attori coinvolti nel processo di coordinamento ed esecuzione delle attività compensative erano tre e rimarranno tali anche in seguito alla nuova direttiva:

- il Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti (SG/DNA) su delega del Ministro della Difesa ha il compito di sovrintendere, coordinare e valutare le attività compensative inerenti l’acquisizione di beni e servizi all’estero. È coadiuvato dal Comitato Consultivo (di cui è presidente), istituito presso il Ministero della Difesa nel 1998. In riferimento al Codice di Condotta sugli Offsets, attraverso il quale l’EDA monitora le politiche di compensazione dei paesi membri, il III Reparto/Politica degli Armamenti concorre a fornire le informazioni riguardanti le operazioni di offset in ambito nazionale.
- i Direttori del SGD hanno il compito di negoziare con le controparti un Piano Compensativo per l’industria nazionale e accertarne l’applicazione e l’esecuzione⁷⁹;

⁷⁸ Ministero della Difesa, Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti, III Reparto Politica degli Armamenti, *Compensazioni Industriali. Direttiva*, dicembre, 2002.

⁷⁹ Nel campo del procurement per i materiali di armamento ci sono quattro Direzioni Generali: la Direzione Generale degli Armamenti Aeronautici (ARMAEREO), responsabile dello studio, sviluppo, approvvigionamento, trasformazione, revisione e alienazione dei mezzi e materiali aeronautici (velivoli ad ala fissa e rotante, pilotati e non, e sistemi

- l'Industria Nazionale della Difesa è il soggetto beneficiario delle compensazioni industriali.

Un confronto tra le due direttive rivela la presenza di analogie e alcune diversità. Ad esempio, quella del 2012 parla di *Key Strategic Activities* (KSA) volte alla definizione di una strategia industriale di lungo termine, la quale si inserisce in una più ampia valutazione delle conseguenze in termini di sicurezza degli approvvigionamenti (*security of supply*), di controllo dei trasferimenti tecnologici e di mantenimento delle capacità produttive. Le KSA sono attività di interesse strategico o meglio definite come:

attività funzionali al mantenimento o ripristino di specifiche tecnologie nazionali considerate vitali/essenziali per la sicurezza nazionale e che pertanto risultano necessarie per far fronte ad esigenze operative altrettanto essenziali e a specifici impegni nazionali⁸⁰.

Data la rilevanza del tutto specifica delle KSA, una volta concluso il loro processo di definizione anche in ambito europeo – che si profila comun-

che ne fanno parte integrante) destinati alle Forze Armate e ai Corpi armati dello Stato, nonché dell'acquisizione e gestione dei carburanti e lubrificanti utilizzati dalle Forze Armate; (2) la Direzione Generale degli Armamenti Terrestri (TERRARM), che si occupa di studio, sviluppo tecnico, standardizzazione, approvvigionamento e alienazione dei mezzi e materiali (mezzi ruotati e cingolati, artiglierie, sistemi missilistici superficie-superficie e superficie-aria, armamento individuale, munizioni, materiali NBC) destinati alle componenti terrestri delle Forze Armate, e della relativa attività contrattuale; la Direzione Generale degli Armamenti Navali (NAVARM), cui fanno capo competenze analoghe nel campo dei mezzi navali e dei sistemi (elettronici, d'arma, di propulsione ecc.) che ne costituiscono parte integrante; la Direzione Generale delle Telecomunicazioni, dell'Informatica e delle Tecnologie avanzate (TELEDIFE), che si occupa dello studio, sviluppo tecnico, approvvigionamento, trasformazione e alienazione di impianti e sistemi informatici, per le comunicazioni, la sorveglianza radar, la guerra elettronica, il comando e controllo, le comunicazioni e l'osservazione spaziale. Dal sito del Ministero della Difesa, SGD/DNA, "Le Direzioni Generali del Ministero della Difesa - The MoD General Directorates" in *Defence Procurement in Italy 2009*, http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/SGD-DNA/DPI/Documents/57838_08LeDirezioniGeneralidelMinisterodellaDifesaTheGen.pdf.

⁸⁰ Ministero della Difesa, Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti, *Direttiva sugli offset (2012)*, luglio, 2012.

que di lungo termine – esse potrebbero essere tutelate attraverso il menzionato art. 346 TFUE e, parallelamente, anche le compensazioni industriali disporrebbero della protezione governativa ai fini di uno sviluppo coerente delle tecnologie ritenute strategiche. Entrambe le direttive suddividono il processo di coordinamento e realizzazione delle compensazioni in tre fasi, sebbene sia necessario ricordare che in seguito alla direttiva europea 2009/81, le richieste di offset dovranno essere elaborate caso per caso e giustificate sulla base di una motivazione specifica.

Da un'analisi comparata dei due documenti si evince l'importanza che la direttiva del 2002 attribuisce alla fase precontrattuale, nella quale si procede alla definizione del requisito compensativo, alla presentazione da parte delle controparti delle proposte di offset e alla loro valutazione da parte della Direzione competente. Non a caso il testo fornisce un elenco dettagliato dei soggetti coinvolti e le relative funzioni, delineando una sorta di iter o metodo procedurale. Sono menzionate le Attività Preliminari (gli Enti Programmatori, la richiesta di un *Focal Point Industriale*, la nomina di un Comitato di Controllo delle Compensazioni, ecc.), i Criteri Applicativi (valore economico della commessa, il tasso compensativo, i fattori moltiplicatori, ecc.), le stime riguardanti il Piano Compensativo e la corrispondente Clausola da inserire nel contratto d'origine.

La nuova direttiva, invece, sembra stabilire un approccio più flessibile e adattabile, in funzione dei prevedibili cambiamenti in ambito europeo. Nella suddetta fase si stabiliscono unicamente i criteri basilari sia per la definizione del requisito compensativo sia per la valutazione delle proposte di offset effettuate dai fornitori esteri. In merito al primo caso, sussistono alcuni parametri di riferimento particolarmente rilevanti: la compensazione è prevista per le commesse di valore superiore a 5 milioni di euro; gli offsets devono puntare al rafforzamento del settore tecnologico dell'industria nazionale nell'ambito delle KSA, favorendo la massimizzazione di *direct offsets* e valutando singolarmente i progetti in cui è prevista l'introduzione di *indirect offsets*; il tasso compensativo sul valore del contratto principale è definito in base ai singoli casi ma generalmente compreso tra il 70% e il 100%; i moltiplicatori, calcolati sul valore monetario attuale assegnato ad ogni attività compensativa dal fornitore, saranno equivalenti a 1 se il contributo tecnologico è già noto

all'industria italiana, a 2 se è parzialmente conosciuto e a 3 nell'eventualità che sia completamente innovativo. Infine, i tempi di realizzazione del piano compensativo dovranno riflettere l'evoluzione del programma di acquisizione e nel caso di inadempimento, la penale non dovrà essere inferiore al 10% del valore delle obbligazioni non eseguite e comunque, la sua applicazione non si traduce nella cessazione degli impegni compensativi bensì in una nuova negoziazione tra gli attori interessati. In riferimento alla valutazione delle offerte di offset, tra i numerosi criteri da considerare è compresa la necessità che le attività compensative rispondano ai requisiti di "causalità", ovvero siano conseguenti al programma di acquisizione, di "addizionalità", ossia aggiuntive rispetto a rapporti industriali già esistenti, e di "contenuto locale", vale a dire in grado di creare un beneficio sostanziale all'industria nazionale.

Le parti interessate negoziano e definiscono un piano compensativo durante la fase contrattuale che sarà riferito al contratto originario di acquisizione attraverso un'apposita clausola contenente gli elementi essenziali citati in precedenza (tasso compensativo, termini e modi di realizzazione degli obblighi di offset, eventuali penali per inadempimento, ecc). A riguardo, la direttiva del 2002 parla di *Side Agreements* vincolanti e prevede un continuo coordinamento tra la Direzione e il Segretariato Generale sia nella fase precontrattuale sia in quella contrattuale mentre la direttiva del 2012 sembra far riferimento esclusivamente alla Direzione competente come soggetto predisposto alla fase negoziale.

Anche l'ultima parte, quella post-contrattuale, presenta differenze e analogie: in entrambe le linee guida si stabilisce che l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi compensativi sia condotta dalla Direzione interessata in coordinamento con il Segretariato Generale. Di seguito, mentre nella direttiva del 2002 si prevede che ogni 6 mesi le Direzioni Generali provvedano ad informare il Segretariato Generale sull'evoluzione dei programmi di acquisizioni all'estero e sulle relative compensazioni, in quella del 2012 è la controparte estera che presenta alla Direzione un aggiornamento sul processo di realizzazione degli impegni di offset. Infine, quest'ultima (la Direzione) fornisce una valutazione complessiva attraverso un'analisi comparata, prendendo in considerazione i criteri stabiliti nel piano compensativo.

2. Gli Stati Uniti e la regolamentazione sugli offsets

L'*Arms Export Control Act* (AECA) e l'*International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) forniscono una generale e condivisa definizione di offset, tutt'ora utilizzata nella maggior parte dei documenti governativi americani:

industrial compensation practices required as a condition of purchase in either government – to – government or commercial sales of defense articles and/or defense services¹.

All'interno del Dipartimento del Commercio statunitense, una delle attività del *Bureau of Industry and Security* (BIS) è quella di monitorare le evoluzioni e gli effetti delle compensazioni; dal 1996 il BIS pubblica un report conclusivo volto a studiare l'impatto sulle capacità industriali americane, comparando l'anno oggetto del documento con quelli precedenti, fornendo così una visione comparata e d'insieme. Per il primo paese esportatore di equipaggiamenti per la difesa e sistemi d'arma altamente tecnologici, gli offsets potrebbero rappresentare un ostacolo al mantenimento della superiorità tecnologica nel settore e:

avere un impatto negativo sulla propria industria nazionale nonché sull'occupazione e sui trasferimenti di tecnologia a potenziali

¹ U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade: Third Annual Report*, August 1998.

rivali (benché la concorrenza internazionale normalmente comporti che altre imprese offrano schemi di ripartizione del lavoro)².

Tuttavia, con la *Presidential Policy on Offsets* del 1990, regolamentata due anni più tardi attraverso i *Defense Production Act Amendments*³, il governo americano assume ufficialmente una posizione neutrale – o meglio di non interferenza (*hands-off*) – in merito alle politiche di offset, malgrado esse siano ritenute “economicamente inefficienti” e causa di “distorsioni del mercato”. Questo *hands-off approach* implica una politica di non coinvolgimento governativo durante il processo di negoziazione del contratto di offset tra la società e il soggetto estero anche nell’ambito delle cosiddette Foreign Military Sales (FMS), ossia le vendite concluse tramite accordi intergovernativi⁴. Nondimeno quest’ultima osservazione merita un ulteriore approfondimento: in un report della rivista specializzata *Jane’s*, un alto rappresentante di un importante gruppo industriale americano della difesa ha dichiarato che i programmi relativi alle FMS sono largamente fraintesi, in quanto:

A lot of people have the false impression that if business is done under an FMS contract, then it doesn’t involve offsets, but that’s not true. Offset obligation costs are included in the price submitted to the US government by its national contractors. So that cost goes to the foreign government, the contract goes to us, and we get offset funding from the US government⁵.

Le considerazioni che hanno portato ad una politica di non coinvolgimento in materia di offset erano già state enunciate nel 1978 all’interno

² Keith Hartley, “Le politiche di difesa della NATO e dell’Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda”, *op. cit.*, p. 108.

³ Congress of United States of America, *Defense Production Act Amendments of 1992* (Pub. L. 102-558, Title I, Part C, §123).

⁴ The DISAM Journal of International Security and Assistant Management, *Foreign Military Sales Offsets and Other Issue Affecting Foreign Military Sales Procurement*, Vol. 31, No.4, March, 2010.

⁵ Keri Wagstaff-Smith, “US industry and the offset paradox”, in *Jane’s Defence Weekly*, 28 October, 2009, p. 21

del *Duncan Memorandum*, sebbene il Dipartimento della Difesa americano avesse eccezionalmente preso parte nel 1984 all'accordo di offset con l'Olanda per la vendita dei missili Patriot – partecipazione motivata da questioni inerenti la sicurezza nazionale⁶. Il *Duncan Memorandum*, dal nome del vicesegretario alla Difesa Charles Duncan, rappresenta un primo punto di svolta, in quanto asserisce che gli offsets:

have the effects, or create the impression, of obligating the DoD and other USG agencies to place orders for system or components in foreign countries, or to require US private contractors to place orders and subcontracts in foreign countries, as a condition for sale of US defence articles to those countries. This has led to friction between allies when specified goals are not met or even approach⁷.

A causa di questa “frizione tra alleati” e delle difficoltà nell’adempiere e realizzare le compensazioni industriali, il documento stabilisce che il “DoD non deve partecipare a questo tipo di accordo” se non nei casi in cui una mancata transazione possa compromettere la sicurezza nazionale del paese (come il caso Olandese del 1984). L’orientamento dell’Amministrazione, tuttavia, ha trovato insoddisfatti alcuni membri del Congresso i quali ritenevano che una tale politica di disimpegno equivaleva ad una non-politica da parte del governo; sotto forme e contenuti diversi, le critiche permangono ancora oggi.

Nel documento del 1990 si dichiara in primo luogo che nessuna agenzia governativa deve incoraggiare e/o avviare direttamente o per il tramite di aziende degli Stati Uniti, alcun accordo di offset in relazione alla vendita di beni o servizi della difesa ai governi stranieri. Quindi, la

⁶ Gueorgui Ianakiev, “The United States and the offsets in defence trade issue”, *10th Annual International Conference on Economics and Security*, http://www.city.academic.gr/special/events/economics_and_security09/2006/11-Ianakiev.pdf.

⁷ La *General Policy on compensatory co-production and offset agreements with other nations*, ossia il Memorandum Duncan, è incluso nella DOD Directive 2010.6 del 5 marzo 1980, allegato n. 4, <http://biotech.law.lsu.edu/blaw/dodd/corres/pdf2/d20106p.pdf>; V. anche il report del *Government Accountability Office* americano del 1984, *Trade Offsets in Foreign Military Sales*, <http://archive.gao.gov/d5t1/123942.pdf>.

decisione di intraprendere politiche di offset così come di negoziare e attuare accordi di compensazione è di esclusiva responsabilità delle società coinvolte⁸.

Il governo americano sembra perciò concedere piena libertà d'azione alle sue imprese che operano e trattano con partner stranieri, sebbene – in accordo con le disposizioni normative – esse siano tenute a dichiarare annualmente quei contratti di vendita di articoli o servizi per la difesa, soggetti ad accordi di compensazione il cui valore ecceda i 5 milioni di dollari⁹.

A riguardo, un ulteriore passo volto a prevenire qualsiasi coinvolgimento statale, anche di tipo finanziario, è l'emendamento Feingold all'*Arms Export Control Acts* (Pub. L. 103-236, section 733, Apr. 30, 1994, 22 U.S.C. § 2779) del novembre del 1999:

Nessun fornitore [estero] degli Stati Uniti di articoli o servizi per la difesa venduti o concessi su licenza ai sensi del presente capitolo, né alcun dipendente, agente o subappaltatore possono, per quanto riguarda la vendita o l'esportazione ad un paese straniero, effettuare degli incentivi al fine di soddisfare, in tutto o in parte, qualsiasi accordo di compensazione con tale paese¹⁰.

Pertanto, l'emendamento Feingold proibisce ai contractors americani di effettuare degli incentivi, sotto forma di pagamento, a società o indivi-

⁸ "Presidential Policy on Offsets on Military Exports", *The DISAM Journal*, Summer, 1990, http://www.acq.osd.mil/dpap/paic/attachments/offsets/presidential_policy_on_offsets_in_mil_exports.pdf.

⁹ U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade: Fifteenth Study*, December, 2010.

¹⁰ The Feingold Amendment to the Arms Export Control Act (Pub. L. 103-236, section 733, Apr. 30, 1994, 22 U.S.C. § 2779), http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode22/usc_sec_22_00002779---a000-.html. L'articolo parla di "incentive payments", ossia qualsiasi: "direct monetary compensation made by a United States supplier of defense articles or defense services or by any employee, agent or subcontractor thereof to any other United States person to induce or persuade that United States person to purchase or acquire goods or services produced, manufactured, grown, or extracted, in whole or in part, in the foreign country which is purchasing those defense articles or services from the United States supplier".

di statunitensi per indurli o persuaderli ad acquistare beni o servizi di un paese estero come forma di adempimento dell'accordo di offset. E visto che la normativa e la regolamentazione degli Stati Uniti sono particolarmente complesse e dettagliate, è stato in seguito realizzato un pratico schema (Tabella 2) dal *Govern Accountability Office* che riassume l'evoluzione legislativa dal 1984 al 2003, focalizzandosi sugli aspetti più rilevanti.

Tabella 2 - Evoluzione legislativa USA in materia di offsets 1984-2003

Fonte legislativa e anno	Dati e informazioni	Azioni di mitigazione dell'impatto
Defense Production Act Amendments 1984	Requires the President to submit an annual report on the impact of offsets on the defense preparedness, industrial competitiveness, employment, and trade of the United States.	
Defense Production Act Amendments 1986	Requires the President's annual report be a "detailed" study that includes: (1) summaries of inter-agency studies on the effects of offsets, (2) the long and short term effects of offsets, and (3) the direct and indirect effects on lower-tier defense subcontractors and non-defense industry sectors.	
National Defense Authorization Act, Fiscal Year 1989 1988	Requires firms entering into a defense contract subject to an offset arrangement exceeding \$50 million to notify the Secretary of Defense of the proposed sale.	
National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991 1989		Requires the President to establish a comprehensive offset policy that addresses the effect of offsets on specific subsectors of the industrial base and how to prevent or ameliorate any serious adverse effects on those subsectors. (2) Directed the President to enter into negotiations with foreign countries to limit the adverse President to report to Congress every year for four years (1989-effect of offsets on the defense

Segue

Segue

Fonte legislativa e anno	Dati e informazioni	Azioni di mitigazione dell'impatto
		industrial base. Requires the 92) on the status of negotiations. (3) Required a report by March 15, 1990, discussing actions the United States could take in reaction to offsets, such as requiring an offset or other equivalent advantage when buying goods from a country that requires U.S. firms to offer offset.
Defense Production Act Amendments 1992	Designated the Secretary of Commerce to prepare the annual report on offsets, and required the report to address the cumulative effect of offset agreements on domestic defense productive capability, especially the lower-tier subcontractors or suppliers, and the effect on the defense technology base of technology transfers that occur to fulfill offset agreements. Required companies to notify Commerce Department officials when entering into a contract that is subject to an offset agreement exceeding \$5 million in value.	
Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995 1994	Amended sections 36(b) and (c) of the Arms Export Control Act to require that notifications to Congress of impending sales of defense goods indicate whether any offset agreement is proposed in connection with the sale and required a description of the offset agreement proposed.	
Defense Offsets Disclosure Act 1999	Established a National Commission on the Use of Offsets in Defense Trade. Required a report within 12 months on (1) the collateral impact of offsets on industry sectors unrelated to the item sold, (2) the role of offsets with respect to U.S. competitiveness in international trade, and (3) the impact on national security of	(1) Directed the United States government to enter into discussions through multilateral forums to establish standards for the use of offsets in international defense trade. (2) Required the National Commission on the Use of Offsets in Defense Trade to submit an analysis of proposals for unilateral, bilateral, or multilateral

Segue

Segue

Fonte legislativa e anno	Dati e informazioni	Azioni di mitigazione dell'impatto
	technology transferred to fulfill offset obligations.	measures to reduce the detrimental effect of offsets and to identify the appropriate agencies to monitor the use of offsets.
Department of Defense Appropriations Act 2003	Requires the Secretary of Defense to report to Congress by March 1, 2005, on the effect of offset arrangements on specific subsectors of the U.S. industrial base; what actions have been taken to prevent or mitigate any serious adverse effects, and the extent to which offsets and other arrangements have provided for technology transfer that would significantly and adversely affect the national technology and industrial base.	

Fonte: Katherine V. Schinasi, "Issues Concerning the Use of Offsets in International Defense Sales", Testimony Before the Committee on Armed Services, House of Representatives, *Govern Accountability Office (GAO)*, July, 2004, <http://www.gao.gov/products/GAO-04-954T>.

2.1 Prime contractor e subcontractors: *le due anime dell'industria americana a confronto sugli offsets*

Di fatto, come accennato all'inizio del capitolo, coloro che operano nel settore – in primo luogo le imprese – puntano alla conquista dei mercati e alla massimizzazione del profitto per cui le compensazioni industriali possono rivelarsi lo strumento chiave e decisivo attraverso il quale raggiungere la conclusione di un accordo. Sebbene la maggior parte degli operatori industriali sembri riluttante ad approfondire la materia – considerata un "male necessario" – Kent Kresa, ex presidente e amministratore delegato della Northrop Grumman Corporation, nel 2003 affermava:

È una parte essenziale nel fare business all'estero. Non ho una posizione negativa a riguardo¹¹.

Tuttavia, anche all'interno dello stesso mondo industriale americano il giudizio su tali politiche risulta opinabile e disomogeneo; inoltre, come è stato evidenziato da numerosi studi commissionati dal Congresso e dal Senato, l'utilizzo degli offsets ha sollevato nel corso degli anni molti dubbi e preoccupazioni.

Nel contesto economico industriale della difesa, infatti, convivono due anime, rappresentative di interessi differenti e posizioni divergenti: la prima è contraria a qualsiasi tentativo di limitare l'abilità del soggetto industriale di fornire compensazioni, mentre la seconda promuove azioni – anche e soprattutto unilaterali – per ridurre l'impatto degli offset o addirittura per eliminarli del tutto. La quasi totalità dei grandi *prime contractors* industriali statunitensi appartiene al primo gruppo in quanto, in un mercato altamente competitivo come quello della difesa, le compensazioni si rivelano come dei veri e propri *marketing tools*, ossia uno degli strumenti più efficaci ed incisivi in grado di promuovere e sostenere le esportazioni americane, attraverso dei vantaggi addizionali a margine dell'investimento. Joel Johnson nel 1999, allora vicepresidente dell'International Aerospace Industry Association, durante un'udienza al Congresso degli Stati Uniti sintetizzava il punto di vista pragmatico dei grandi *prime contractors* americani:

gli offsets sono una questione controversa che, tuttavia, noi appartenenti all'industria, dobbiamo affrontare se vogliamo continuare a esportare oltre confine – funzione fondamentale per mantenere competitiva la nostra base industriale e i relativi posti di lavoro che la costituiscono. Il governo americano non dovrebbe prendere decisioni unilaterali [ma piuttosto multilaterali] che controllino gli offsets perché semplicemente significherebbe concedere un vantaggio rilevante ai nostri competitors internazionali. Questo strumento di marketing è particolarmente importante per l'industria statunitense della difesa vista la mancanza di finanziamenti all'esportazione e

¹¹ Leslie Wayne, "A Well-Kept Military Secret", *The New York Times*, February, 2003.

la presenza di controlli sul trasferimento tecnologico che spesso ostacolano la nostra competitività a livello internazionale¹².

L'altra faccia della medaglia è descritta in modo chiaro ed efficace dalle parole di Nackman, il quale parla di "distorsione" nella bilancia commerciale e di "erosione" della base industriale americana¹³. Secondo l'autore, l'impatto più gravoso e profondo causato dalle compensazioni industriali sull'industria americana emerge qualora un sistema d'arma statunitense, già in fase di produzione e consegnato alle Forze Armate, venga successivamente venduto a livello internazionale attraverso l'adempimento di offsets diretti. A livello pratico, questo genera un trasferimento di competenze e dati sensibili (proprietà intellettuale e informazioni tecniche) dai subcontractors americani verso l'esterno, con riferimento a programmi realizzati originariamente da soggetti americani. Le possibili conseguenze sono:

- una perdita di competitività dei subcontractors americani che si traduce, nel peggiore dei casi, in una maggiore capacità dei paesi stranieri di sviluppare e fornire tecnologie avanzate ad attori internazionali, anche potenzialmente ostili agli Stati Uniti;
- una base industriale della difesa che nel tempo potrebbe dimostrarsi più debole e meno efficiente, ostacolando il mantenimento della superiorità tecnologica nel settore e, di conseguenza, compromettere la sicurezza nazionale¹⁴.

Le politiche di compensazione sembrano quindi colpire in misura maggiore i subcontractors, ossia nello specifico i piccoli e medi fornitori (allo

¹² Joel Johnson, U.S. House of Representatives, Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, *Offsets Related to Military Sales*, June 29, 1999, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:64306.pdf.

¹³ Mark J. Nackman, "A critical examination of offsets in international defence procurement: policy options for the United States", *Public Contract Law Journal*, Vol. 40, No. 2, Winter, 2011.

¹⁴ Il Dipartimento della Difesa americano nel 2005 parlava di mantenere "*at least a one-generation lead over potential adversaries*". Department of Defence, "Annual Industrial Capabilities", *Report to Congress*, February, 2005, <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA431724>.

stesso modo le organizzazioni dei lavoratori e le imprese non direttamente coinvolte nel settore della difesa) i quali, non partecipando alla fase negoziale del contratto, difficilmente dispongono della possibilità di difendere i propri interessi. Tuttavia, ciò che desta le maggiori preoccupazioni è l'effetto potenzialmente negativo in termini di posti di lavoro e capacità produttiva; sebbene una parte degli interessati sostiene che non sussista una tale conseguenza – in quanto una riduzione del livello occupazionale è più che compensata dalla creazione e dal mantenimento di altrettanti posti di lavoro derivanti dall'attività di esportazione – membri del Congresso e personalità vicine al mondo accademico e dei lavoratori, tendono a enfatizzare questo aspetto. Ad esempio, Thea Lee, membro dell'American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations (AFL – CIO) afferma che:

L'industria crede chiaramente che gli offsets non siano un problema importante e non sorprende che il problema venga percepito in modo diverso rispetto ai lavoratori. È una questione di forte disagio per l'industria e un problema di enorme importanza per i lavoratori. L'industria può trasferire la produzione per ottenere l'accesso al mercato e fare profitti ma i lavoratori vengono lasciati fuori¹⁵.

Simili considerazioni giungono altresì dall'International Association of Machinists and Aerospace Workers secondo cui è indispensabile un intervento governativo atto a eliminare o regolare in maniera definitiva l'utilizzo delle compensazioni industriali, modificando di fatto l'attuale politica di hands-off, ossia di non interferenza o ingerenza nelle attività di business dei privati¹⁶.

¹⁵ Gueorgui Ianakiev, "The United States and the offsets in defence trade issue", *op. cit.*, p. 310.

¹⁶ Owen Herrnstadt (International Association of Machinists and Aerospace Workers), US House of Representatives, 1999: "The United States can no longer be complacent with leaving offset policy in the hands of private parties. The conclusion of some people that offsets are at best, a way for the U.S. to enter foreign markets and at worst a "necessary evil" must be rejected once and for all. While much more must be learned about the precise impact that offsets and all of their variations have on the U.S. work force, what we do know is that labeling offsets as "an inconvenience" or a "necessary

Un'indagine condotta tra il 1998 e il 2002 e pubblicata nel 2004 dall'*Office of Strategic Industries and Economic Security* del Dipartimento del Commercio (DoC) sembra confermare un certo grado di disaccordo all'interno dello stesso mondo industriale: traspaiono divergenze tra le posizioni assunte dai subcontractors coinvolti nella fase di negoziazione e nella realizzazione degli offsets e quelli invece assenti o esclusi da tale processo, il che indebolisce la credibilità e la forza dei presupposti su cui si fonda la richiesta di un intervento statale per ridurre o eliminare le compensazioni industriali¹⁷.

Entrando nel dettaglio, lo studio è stato realizzato mediante un sondaggio, aggregando successivamente le informazioni e le risposte sia dei *prime contractors* che dei subcontractors, in modo da ottenere una panoramica completa sullo stato delle cose: delle 672 aziende che hanno aderito all'indagine, il 72% ha risposto di non essere stato coinvolto in nessun genere di compensazione industriale nel corso dei 5 anni, mentre solo il 15% ha ammesso di aver intrapreso varie attività (subappalto, acquisto diretto, coproduzione, trasferimento tecnologico e formazione del personale) come forma di adempimento ad un obbligo compensativo negoziato da un *prime contractor*. Ancora più interessante: più della metà delle aziende interessate ha ottenuto ricadute comunque positive, il 36% esperienze negative mentre il restante 13% ha riscontrato sia effetti positivi sia negativi. Tuttavia, le maggiori sorprese emergono sul lato occupazionale, cavallo di battaglia della crociata anti-offsets; infatti, i subcontractors impegnati a sostenere gli sforzi di realizzazione degli accordi compensativi dei prime contractors hanno visto aumentare il loro livello di occupazione in media del 20% tra il 1998 e il 2002. Al contrario, i soggetti non coinvolti hanno subito un calo complessivo del 2,5% e le imprese con un orientamento comunque negativo sugli offsets - a

evil" is an unacceptable response to the U.S. aerospace workers, their families and the communities that have made this industry so successful".

¹⁷ U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Strategic Industries and Economic Security, *Offsets in defence trade and the U.S. subcontractor base*, 2004, http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbaseprograms/osies/offsets/suppooffsetsreportfinalaug_04.pdf. Lo studio ha coinvolto complessivamente 1712 subcontractors di cui 685 hanno accettato di partecipare all'indagine.

prescindere dal loro coinvolgimento – hanno registrato una diminuzione del 10,9%.

2.2 *Gli Stati Uniti come soggetto importatore*

Secondo le ultime analisi dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), tra il 2006 e il 2010 gli Stati Uniti si posizionano ancora una volta come primo esportatore di armi convenzionali – con oltre il 30% dei volumi dei trasferimenti globali – e come decimo paese importatore¹⁸. Quest'ultimo aspetto riporta all'interrogativo sull'esistenza o meno di una politica relativa agli offsets nel caso in cui il Dipartimento della Difesa acquistasse articoli militari da fonti esterne. Tuttavia, sebbene non esistano leggi o normative atte a stabilire una formale *offset policy*, il governo americano ha emanato nel tempo una serie di disposizioni che sembrano determinare gli stessi effetti di una politica di compensazione:

While there are no U.S. government laws or regulations mandating offsets when the Department of Defense (DoD) acquires foreign military equipment, there is a de facto U.S. government offset policy. Moreover, that de facto policy has been in place for over 20 years¹⁹.

Peraltro, esistono alcune disposizioni di carattere restrittivo e vincolante: 1) Emendamento Berry 2) Small Business Set Aside 3) Jones Act 4) Buy American Act 5) Emendamento Feingold. Ciascuna di queste normative, benché con modalità e contenuti differenti, punta alla localizzazione in territorio americano dell'attività produttiva, dimostrando l'esistenza di un beneficio per le imprese locali. Il primo, l'emendamento Berry contiene una serie di restrizioni che proibiscono al Dipartimento

¹⁸ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford University Press, 2011.

¹⁹ National Defence Industrial Association (NDIA), *Background Paper on Offsets*, Spring, 2004.

della Difesa di acquisire:

food, clothing, fabrics (including ballistic fibers), stainless steel, and hand or measuring tools that are not grown or produced in the United States²⁰.

Nonostante il Buy American Act (BAA) e l'emendamento Berry siano spesso menzionati impropriamente, come termini interscambiabili per definire il medesimo argomento, sussistono alcune sostanziali differenze: mentre il BAA, emanato nel 1933, è la norma principale volta a proteggere le imprese manifatturiere nazionali, limitando l'acquisto di prodotti finiti stranieri e favorendo quelli americani per commesse pubbliche all'interno del territorio nazionale, l'emendamento Berry – emanato alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale – riguarda esclusivamente gli approvvigionamenti del Dipartimento della Difesa. In aggiunta, se il primo si applica solo con riferimento ai contratti con il governo federale da effettuare negli Stati Uniti, il secondo non si limita agli appalti all'interno del territorio statunitense bensì va al di là dei confini nazionali. Il Buy American Act prevede che:

substantially all of the costs of foreign components not exceed 50% of the cost of all components (thus, an item can be of 51% domestic content and still be in compliance with the BAA).

Ron Matthews, esperto di offset e industria della difesa a livello internazionale, ritiene che indubbiamente il Buy American si configuri come una politica di compensazione sotto altre vesti, volta a rafforzare le capacità dell'industria della difesa americana:

Senza dubbio il Buy American Act americano può considerarsi una politica di compensazione sotto altre forme e, in modo inequivocabile, è volto a rafforzare la capacità della base industriale degli

²⁰ Valerie B. Grasso, "The Berry Amendment: Requiring Defense Procurement to Come from Domestic Sources" *Congressional Research Service* (CRS), May, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL31236.pdf>.

Stati Uniti. Con l'inizio della globalizzazione, Washington sembra esortare una maggiore, piuttosto che minore tutela della propria capacità di difesa. I contrasti in merito agli offsets sono un sintomo delle tensioni tra un mercato della difesa orientato verso la globalizzazione e il principio di sovranità, così critico in questo settore industriale. Tali tensioni sono quindi destinate a intensificarsi nei prossimi anni²¹.

Dello stesso parere anche l'*European Defence Industries Group* (EDIG), il quale nel 2001 affermava:

A meno che i problemi derivanti da uno squilibrio commerciale e dalla mancanza reciproca di accesso al mercato non siano risolti, le nazioni europee non dovrebbero eliminare i requisiti compensativi. Gli Stati Uniti inoltre non impongono condizioni formali di offset ma utilizzano determinati strumenti, come il contenuto locale e la creazione di fonti secondarie nel territorio americano, allo scopo di imprimere lo stesso effetto generato dall'utilizzo di offsets diretti²².

Comunque, le disposizioni contenute nel Buy American Act non sono applicate indistintamente infatti, a partire dagli anni '70, il Dipartimento della Difesa ha negoziato bilateralmente con alcuni paesi dei *Reciprocal Defense Procurement Memoranda of Understanding* (RDP MoU)²³. Questi accordi dovrebbero ridurre le barriere commerciali in riferimento agli appalti della difesa e, in genere, eliminare le restrizioni nazionali sul modello del Buy American Act così da permettere alle imprese straniere di partecipare su base competitiva e senza distinzioni agli appalti pub-

²¹ Ron Matthews, "Defence offsets: policy versus pragmatism", in Jurgen Brauer, J. Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: theory, policy, and cases in arms trade offsets*, Routledge, 2004.

²² European Defence Industries Group (EDIG) [2001], "EDIG Policy Paper on Offsets", 2001.

²³ I RPD MoUs firmati tra il DoD americano e le controparti dei paesi esteri sono in tutto 21. Questi Stati sono considerati *qualifying countries*: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Egitto, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Israele, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Norvegia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Svizzera e Turchia.

blici della difesa in quel determinato paese.

Storicamente i RDP MoUs sono stati uno degli strumenti per promuovere la razionalizzazione, la standardizzazione e l'interoperabilità dei diversi equipaggiamenti in ambito NATO. In ogni caso, malgrado l'esistenza di tali accordi, non esistono equipaggiamenti o attrezzature europee in dotazione alle forze armate americane che non siano prima passati attraverso una linea di produzione statunitense oppure frutto di un nuovo stabilimento impiantato localmente o, ancora, realizzati in seguito alla creazione di una nuova società o di un accordo con un'impresa partner:

If you [as a foreign contractor] want to do business in the US, you must identify US partners to front your project. It's not viable unless there's going to be industrial activity in the US, so really, the policy there is offset in everything but name²⁴.

Un prodotto completamente sviluppato e finito in Europa e poi esportato negli Stati Uniti sarebbe soggetto a vari vincoli e rischierebbe di incorrere in una serie di ostacoli, alcuni dei quali praticamente insormontabili: innanzitutto, l'assiomatica opposizione politica del Congresso americano. Poi il gap tecnologico-produttivo dovuto alla forte disparità tra il sistema industriale europeo e quello americano, quest'ultimo indubbiamente caratterizzato da tempi più brevi e da maggior intensità, che renderebbe alquanto difficile l'adempimento delle richieste americane. Accelerare il processo produttivo implicherebbe, tra l'altro, una riformulazione anche fisica dell'intero apparato industriale europeo, operazione assai articolata e costosa, considerando l'elevata complessità dei sistemi di difesa. Un ulteriore ostacolo è il costo del lavoro che in Europa è stabilmente maggiore che negli Stati Uniti. Infine, la cosiddetta *customizzazione* – ossia la necessità di personalizzare il prodotto secondo le esigenze operative (in questo caso americane) – è talmente sofisticata da presupporre la sua effettuazione in loco.

²⁴ Keri Wagstaff-Smith, "US industry and the offset paradox", *op. cit.*, p. 20.

2.3 L'analisi e le valutazioni del 16esimo rapporto del Bureau of Industry and Security (BIS)

Nel mese di febbraio 2012, il *Bureau of Industry and Security* (BIS) ha pubblicato il 16esimo rapporto sulle compensazioni industriali dal titolo *Offsets in Defense Trade - Sixteenth Study*²⁵. Come per i precedenti studi, il BIS ha raccolto i dati con riferimento ai contratti commerciali finalizzati dalle imprese americane e i relativi accordi di offset con l'obiettivo di valutare l'impatto delle compensazioni sulla base industriale e commerciale statunitense. Il BIS, nella sua sedicesima relazione al Congresso, esamina il periodo tra il 1993 e il 2010, impostando il report sul modello di quelli precedentemente pubblicati nel dicembre 2008, 2009 e 2010²⁶, e incorporando le informazioni provenienti da altre fonti governative, come ad esempio il DoD, il Bureau of the Census e il Bureau of Economic Analysis (BEA). Durante i 18 anni analizzati, dal documento emerge che 52 aziende hanno concluso ben 763 contratti compensativi equivalenti a 78,08 miliardi di dollari (vedi Tabella 3). Nel 2010 sono stati riportati 24 nuovi accordi di offset con 12 paesi per un valore complessivo di 2,04 miliardi di dollari, ossia il 63% dei 3,21 miliardi dollari a cui corrisponde l'ammontare dei contratti totali per la vendita di beni e servizi per la difesa. Nel corso del medesimo anno, il tasso compensativo è variato da un minimo del 3% del valore del contratto di vendita ad un massimo del 100% e quasi la metà degli accordi segnalati dalle imprese americane includeva specifiche sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi compensativi; tra queste si annoverano il risarcimento del danno e la riduzione del valore del contratto principale. Inoltre, con 28 paesi sono stati intrapresi circa 690 *offset transactions* (3,61 miliardi di dollari), ovvero operazioni effettuate per adempiere agli obblighi di compensazione; a riguardo le compensazioni dirette (*direct offsets*) rappresentavano il 33,10% sul

²⁵ U.S Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade Sixteenth Study*, January, 2012.

²⁶ I reports possono essere consultati sul sito del Bureau of Industry and Security americano: <http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbaseprograms/osies/offsets/default.htm>.

totale delle transazioni mentre quelle indirette (*indirect offsets*) quasi il doppio, ovvero il 63,11%.

Sul piano industriale, invece, nel 2009 il BIS ha modificato la regolamentazione sulle modalità di classificazione degli accordi compensativi: ogni impresa americana è tenuta ad attribuire uno specifico codice relativo al *North American Industry Classification System* (NAICS), sia ad ogni contratto di offset sia ad ogni operazione o transazione relativa. In base alla nuova classificazione NAICS, tra il 2009 e il 2010 le prime quattro attività industriali interessate all'esercizio compensativo sono state: la produzione di velivoli, di parti, componenti e attrezzature ausiliarie, la fabbricazione di motori aeronautici e, infine, di strumenti e sistemi di guida, ricerca e rilevamento anche per il settore navale. Queste quattro categorie rappresentavano nel complesso il 41,4% di tutte le operazioni di compensazione riportate per il periodo analizzato in base alla quantità, e il 50,7% in base al valore.

Sia in una prospettiva storica sia in riferimento all'anno oggetto di studio, le prime tre categorie di operazioni compensative sono state: l'acquisto diretto, il subappalto e il trasferimento tecnologico. Per quest'ultimo aspetto, il BIS confronta le transazioni compensative con la spesa totale in R&S negli Stati Uniti, in modo da fornire una misurazione comparata della grandezza e dell'incisività di tali operazioni. I dati, che si riferiscono all'anno 2008, mostrano un valore degli offsets relativi al trasferimento di tecnologia di 985 milioni di dollari che equivalgono al 0.24% della spesa complessiva americana in Ricerca e Sviluppo nel settore. Come specificato dal rapporto, sebbene i dati pubblicati non siano ricavati da fonti industriali, le informazioni ottenute sembrano suggerire che le tecnologie avanzate, o ancora in fase di sviluppo, abbiano meno probabilità di essere trasferite verso un altro paese rispetto a quelle già sviluppate o superate. Indipendentemente da ciò, qualsiasi trasferimento tecnologico deve essere approvato e ottenere la licenza di esportazione da parte del governo. Anche l'esistenza di un accordo di offset non consente alle aziende di aggirare i processi di valutazione delle licenze gestiti dal Dipartimento del Commercio e dal Dipartimento di Stato di concerto con quello della Difesa.

Tabella 3 - Valore dei contratti di vendita e relativi accordi compensativi

Anno	Val. del contratto (milioni di \$)	Val. del contratto offset (milioni di \$)	% contratto offset (milioni di \$)	Aziende USA (n)	Accordi (n)	Paesi (n)
1993	13,935.00	4,784.43	34.33%	17	28	16
1994	4,792.42	2,048.72	42.75%	18	49	20
1995	7,529.92	6,102.58	81.04%	20	47	18
1996	3,119.67	2,431.62	77.94%	16	53	19
1997	5,925.47	3,825.53	64.56%	15	60	20
1998	3,029.20	1,768.15	58.37%	12	41	17
1999	5,656.62	3,456.89	61.11%	10	45	11
2000	6,576.21	5,704.81	86.75%	10	43	16
2001	7,116.00	5,549.55	77.99%	12	35	13
2002	7,406.23	6,094.81	82.29%	12	41	17
2003	7,293.05	9,110.44	124.92%	11	32	13
2004	4,927.51	4,329.69	87.87%	14	40	18
2005	2,259.87	1,464.13	64.79%	8	25	18
2006	5,088.53	3,573.91	70.23%	14	46	21
2007	6,735.74	5,437.57	80.73%	11	44	19
2008	6,286.16	3,664.43	58.29%	15	53	17
2009	10,700.53	6,696.44	62.58%	13	57	21
2010	3,209.39	2,038.48	63.52%	12	24	12
Totale	111,587.54	78,082.20	69.97%	52	793	47

Fonte: U.S Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade - Sixteenth Study*, January, 2012, http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbase/programs/osies/offsets/16th_offsets_defense_trade_report.pdf.

In conclusione, il BIS traccia una valutazione sintetica alla luce del lavoro svolto:

This report notes that exports of defense articles and services can lower overhead costs for the Department of Defense; help sustain production facilities, workforce expertise, and the supplier base to support current and future U.S. defense requirements; promote

interoperability of defense systems, subsystems and components between the United States and friends and allies; and contribute positively to U.S. international account balances. However, offset agreements and associated offset transactions can negate some of the potential economic and industrial base benefits accrued through defense exports if the offset activity displaces work that would otherwise have been conducted in the United States.

3. Prospettive future: il programma F-35 JSF come “third way”?

Come più volte descritto, nel corso degli anni gli offsets hanno attirato una notevole attenzione e sono stati oggetto di costanti dibattiti e confronti sul piano internazionale, sia in ambito accademico sia in quello industriale così come nel *policy-making framework*, generando interesse e consenso e al tempo stesso dubbi e disapprovazione. Dalle argomentazioni riportate nelle pagine precedenti, emergono due generali inclinazioni relative agli offsets:

- 1) la volontà dell'Europa, attraverso la Direttiva 2009/81, di tendere verso “un’americanizzazione” delle politiche di compensazione, attribuendo alle aziende private maggiore spazio per trattare, negoziare e realizzare gli obblighi compensativi allo scopo di ridimensionare la portata e l’impatto di tali strumenti;
- 2) la dicotomia tra la posizione euro-atlantica e quella dei paesi caratterizzati da un’industria della difesa non ancora sufficientemente sviluppata, determinati ad accrescere e rafforzare le proprie capacità industriali facendo leva sui potenziali benefici derivanti dalla realizzazione degli obblighi compensativi¹.

¹ È il caso, ad esempio, dell’Indonesia o di Taiwan: per un approfondimento vedi Jon Grevatt, “Are offsets the key to Indonesian expansion?”, in *Jane’s Defence Weekly*, 2 February, 2011, p. 27. Vedi anche Keri Wagstaff-Smith, “Taiwan refocuses offsets to boost MND role”, in *Jane’s Defence Weekly*, 3 November, 2010, p. 18. Oppure quello dell’Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti: Guy Anderson, “Mixed successes for Saudi and UAE offsets”, in *Jane’s Defence Weekly*, 7 October, 2009.

Quest'ultima contrapposizione potrebbe tradursi in una possibile perdita delle capacità industriali europee rispetto ai propri competitors internazionali. Non a caso, i tentativi e gli sforzi transatlantici di limitare l'impatto degli offsets si concretizzano anche a livello politico multilaterale attraverso la collaborazione tra l'*Interagency Working Group with Foreign Nations* e l'*European Defence Agency* (EDA)².

Non solo, il programma Joint Strike Fighter (JSF) per lo sviluppo del velivolo F-35 Lighting II – cacciabombardiere multiruolo americano di quinta generazione, monoposto e monomotore, destinato ad equipaggiare le forze aree occidentali – è “un programma internazionale a guida USA, in cui per la prima volta sono coinvolti partner europei sin dalla fase di sviluppo”³. È caratterizzato da un approccio innovativo che incentiva e promuove la competizione tra i soggetti partecipanti e sembra confermare la volontà di un superamento del sistema.

Prima di entrare nel merito di quest'ultimo assunto, è necessario ribadire un presupposto fondamentale: gli offsets sono associati all'importazione di equipaggiamenti stranieri per la difesa per cui il paese acquirente tende a richiedere ai paesi fornitori di intraprendere specifiche attività economiche per “compensare” tale acquisizione. Quando ci riferiamo a programmi di collaborazione internazionale fra due o più paesi nello sviluppo e nella produzione di attrezzature militari, parliamo piuttosto di ritorni industriali e non di offsets. L'obiettivo è comunque il medesimo – una compensazione a fronte di una spesa – ma l'approccio è radicalmente diverso: le collaborazioni industriali si basano sul meccanismo o principio del “ritorno geografico” (*juste retour*) che stabilisce un numero di contratti industriali proporzionali al contributo finanziario versato dal singolo governo al programma di collaborazione, come ad esempio nello sviluppo e produzione dei Tornado (Regno Unito, Germania e Italia), dell'Eurofighter (Regno Unito, Germania, Italia e Spagna), dell'Airbus A400M (consorzio europeo EADS/Airbus)

² U.S Department of Commerce, *Offsets in Defense Trade Sixteenth Study*, op. cit., p. 33-35.

³ Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone, “Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l'Europa”, *Quaderni IAI*, ottobre, 2008, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=123>.

oppure del missile aria-aria Meteor sviluppato da MBDA. Come descritto da Hartley:

il lavoro è allocato in base agli ordini di produzione per cui essi [i paesi] si sono impegnati, e ciascuno domanderà la sua quota equa di lavoro altamente tecnologica per la cellula, il motore e l'avionica; così come richiederà il proprio centro per i test di volo. Allo stesso modo, in presenza di lavoro in collaborazione nella produzione, ogni paese domanderà una linea di assemblaggio finale. In definitiva, il lavoro è allocato in base a considerazione di equità e alla contrattazione politica piuttosto che in base a criteri di efficienza, competitività e vantaggio comparato⁴.

In aggiunta, non tutti i programmi di collaborazione seguono i medesimi modelli e schemi di ripartizione del lavoro: quelli realizzati in Europa di fatto si differenziano da quelli americani. I primi coinvolgono tutti i paesi partner sia nella fase di sviluppo sia in quella di produzione mentre, i secondi in genere implicano una collaborazione solo sul piano della produzione – scelta che riflette le intenzioni di Washington di mantenere la leadership in termini di progettazione, condividendo esclusivamente la fase di produzione attraverso licenze, co-produzioni e offsets⁵. Inoltre, i programmi di collaborazione europea, in genere, malgrado consentano una condivisione e una ripartizione dei costi di sviluppo tra i paesi partner, sembrano essere caratterizzati da un grado più elevato di inefficienze e ritardi nel processo produttivo: le cause sono riconducibili alle duplicazioni delle linee di assemblaggio e dei centri di monitoraggio che, tra l'altro, contribuiscono all'aumento esponenziale dei cosiddetti costi di transazione, ossia quei costi legati all'organizzazione, al funzionamento e alla struttura manageriale dell'attività⁶.

⁴ Keith Hartley, "Le politiche di difesa della Nato e dell'Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda", *op. cit.*, p. 104.

⁵ Keith Hartley, "Collaboration and European Defence Industrial Policy", *Defence and Peace Economics*, Vol. 19(4), August, 2008.

⁶ Keith Hartley, "Offsets and the Joint Strike Fighter in the UK and the Netherlands", in Jurgen Brauer, J. Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: theory, policy, and cases in arms trade offsets*, Routledge, 2004.

Dunque, il programma JSF inizia ufficialmente nel 1996 a seguito della selezione da parte del Dipartimento della Difesa (DoD) americano di due consorzi, uno guidato da Boeing e l'altro da Lockheed Martin, per competere nella Concept Demonstration Phase (CDP) della durata di cinque anni. Nell'ottobre del 2001, al team diretto da Lockheed Martin fu assegnato il compito di sviluppare il Joint Strike Fighter, rinominato F-35⁷. Al di là delle caratteristiche tecniche del velivolo, che dovevano comunque corrispondere alle esigenze e ai requisiti definiti dal Pentagono e dalle Forze Armate statunitensi⁸, sono gli aspetti riguardanti la governance e la politica industriale che si rivelano interessanti e in qualche misura innovativi, con possibili conseguenze e implicazioni sul futuro utilizzo delle compensazioni industriali. In base a considerazioni di carattere strategico e di accesso al mercato⁹, il programma fu aperto alla cooperazione internazionale e in modo particolare agli Stati europei i quali, attraverso l'acquisizione di tecnologie avanzate, avrebbero incrementato e migliorato la propria conoscenza tecnica, sistemica e strategica. Mentre gli Stati Uniti:

avrebbero ottenuto accesso alle migliori tecnologie e know-how [come ad esempio, quella per il decollo verticale sviluppata dalla Bae System (variante STOVL) o le strutture in materiale compositi

⁷ Corinne Asti, "Il Joint Strike Fighter in Europa", *CeMiSS*, supplemento all'Osservatorio Strategico, N° 8-9, settembre, 2005.

⁸ L'aereo prevede tre varianti: la prima è a decollo e atterraggio convenzionale (Conventional Conventional Take Off Landing, F-35A), la seconda a decollo corto e atterraggio verticale (Short Take Off and Vertical Landing, F-35B) e l'ultima variante sviluppata per portaerei convenzionali della US Navy (Carrier Variant, F-35C).

⁹ Sembra infatti che la decisione di permettere la cooperazione internazionale nel programma Joint Strike Fighter sia dovuta a quello che uno studio della RAND Corporation chiamò *grey threat*, "minaccia grigia", con riferimento ai velivoli Eurofighter e Rafale, prodotti in Europa, i quali potevano rivelarsi dei temibili concorrenti degli aerei da combattimenti americani. Il Sottosegretario alla Difesa per la Tecnologia e l'Acquisizione Paul Kaminski, nel 1996 dichiarava: "Esistono oggi aerei che possono sfidare quelli degli Stati Uniti. Per esempio, il Su-27 Flanker e il Mig-29 Fulcrum dispongono di una aerodinamica e di un sistema di propulsione superiori. Aerei attualmente in fase di sviluppo, quali il Rafale, l'EF-2000 e il Su-35 avranno delle capacità potenziali in grado di sfidare gli aerei americani".

to], sarebbero riusciti ad impedire una nuova collaborazione tra le industrie europee per lo sviluppo di un futuro aereo da combattimento in competizione con le piattaforme americane, avrebbero penetrato il mercato dei partner stranieri e, ultimo ma non per questo meno importante, avrebbero indebolito i programmi concorrenti esistenti (quali il Rafale, l' Eurofighter e il Gripen)¹⁰.

Tuttavia, la decisione di coinvolgere altri paesi nel programma non era motivata esclusivamente da ragioni opportunistiche o costruita intorno a una logica di massimizzazione dei vantaggi relativi e di apprendimento competitivo (*competitive learning*). Infatti, la particolarità del programma F-35 si traduce nell'abilità di generare anche processi di *cooperative learning*, ossia di apprendimento tramite cooperazione, frutto della volontà dei paesi europei e di Washington di mantenere sia un'alleanza strategica di lungo periodo sia una visione comune tra le due sponde dell'atlantico. Se da un lato sussiste indubbiamente uno squilibrio nei rapporti di forza, in quanto gli Stati Uniti mantengono un ruolo di leadership nel programma non solo in termini di decision-making, dall'altro i partner europei per la prima volta ottengono una conoscenza sistemica del programma (fase SDD – System Development and Demonstration)¹¹ così come la conoscenza tecnica, tramite il valore aggiunto generato dal trasferimento delle informazioni e delle tecnologie necessarie alla realizzazione del processo produttivo nel suo complesso¹².

Seguendo le indicazioni di una task force del *Defence Science Board* (DSB), il programma JFS non fu strutturato sul modello dell'F-16 – in cui giocarono un ruolo decisivo le compensazioni industriali con un prezzo altissimo pagato da Washington (come nel caso del consorzio Europeo e della Turchia) – piuttosto fu articolato con l'obiettivo di mantenere il

¹⁰ Corinne Asti, "Il Joint Strike Fighter in Europa", *op. cit.*, p. 19.

¹¹ SDD è l'acronimo di *System Development and Demonstration* che corrisponde alla fase di sviluppo e dimostrazione del sistema della durata di dieci anni; prevede sia lo sviluppo dei sistemi del velivolo che la produzione di 23 esemplari; il primo decollo di prova del JSF nella versione base è avvenuto nel 2006 mentre nella versione a decollo corto nel giugno 2008.

¹² Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone, "Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l'Europa", *op. cit.*, p. 46-47.

ruolo di leadership e contemporaneamente entrare nel mercato europeo; a tale scopo venne studiata una struttura industriale e di cooperazione internazionale che stabiliva l'eliminazione degli offsets sostituendoli con il concetto di *best value for money*. Nello specifico, la partecipazione internazionale al programma prevede tre livelli che riflettono il contributo finanziario di ciascun paese (Tabella 4);

Tabella 4 - Contributo internazionale al JSF

Paese Partner	Livello partecipazione	Contributo finanziario (milioni \$)	
		Fase SDD	Fase PSFD ¹³
Regno Unito	Livello I	2,056	952
Italia	Livello II	1,028	904
Paesi Bassi	Livello II	800	586
Turchia	Livello III	175	690
Australia	Livello III	144	690
Norvegia	Livello III	122	330
Danimarca	Livello III	110	330
Canada	Livello III	100	551
Totale Partner		4,535	11.2
Stati Uniti		35,965	16.843

Fonti: Katherine V. Schnasi, "Joint Strike Fighter Acquisition: Observations on the Supplier Base", *General Accounting Office (GAO)*, May, 2004, <http://www.gao.gov/new.items/d04554.pdf>; Camera dei deputati-Servizio Studi, *Il programma Joint Strike Fighter (F 35) - Volume I*, Roma, Camera dei deputati, 14 marzo 2012 (Documentazione e ricerche, 329), <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/DI0507.htm>.

¹³ Nella fase di *Production, Sustainment, and Follow-On Development (PSFD)* i paesi partner esprimono le loro intenzioni di acquistare il JSF, specificando le quantità e le varianti. Il PSFD è un accordo quadro tra tutte le nazioni coinvolte e definisce la produzione, il supporto e l'aggiornamento del veicolo, stabilendo il coinvolgimento dell'industria locale in termini di costo dell'integrazione delle armi in dotazione ai singoli paesi, e dei sistemi di comunicazione. Contiene precise disposizioni riguardanti i singoli requisiti dei partner e le caratteristiche *stealth* dei velivoli non americani. Di seguito è disponibile l'ultima versione aggiornata dell'accordo quadro: http://www.jsf.mil/downloads/documents/JSF_PSFDF_MOU_-_Update_4_2010.PDF.

Il principio del *best value*¹⁴ sottintende un punto molto rilevante: l'investimento effettuato dai soggetti internazionali non garantisce una determinata quantità e qualità dei contratti, piuttosto assegna una posizione privilegiata al paese partner e alle proprie industrie nazionali, le quali avranno maggiori opportunità di partecipare alle gare d'appalto americane in cui verranno selezionate esclusivamente le offerte più idonee – cioè conformi alle esigenze del programma JSF – e al prezzo più basso possibile, introducendo pertanto, un principio di efficienza e competizione tra le imprese¹⁵. Tale approccio sembra scardinare il sistema di equilibrio ormai consolidato nelle cooperazioni industriali, come nel caso del progetto dell'EF-2000 (Eurofighter), tra *cost-share* e *work-share* e punta ad una valutazione più attenta dei costi sull'intero ciclo di vita del sistema:

One of the original aims behind the JSF project was to attract financial investment and technological innovation from partner countries under a international acquisition programme, although the procurement strategy is to select foreign suppliers for production of all aircraft via a "best value" or "best athlete" approach rather than by traditional offset arrangements¹⁶.

Tuttavia, il suddetto principio non sembra essere osservato e realizzato rigorosamente secondo criteri rigidi e inflessibili, quanto piuttosto temperato da accordi di carattere governativo e industriale. In questo contesto, i soggetti preposti all'applicazione del *best value* ai singoli contratti sono i prime contractors americani (Lockheed Martin, Pratt & Whitney e General Electric)¹⁷, che gestiscono il rapporto con i fornitori euro-

¹⁴ Tale approccio stabilisce una procedura di competizione che implica la scelta dell'offerta più vantaggiosa in base a cinque criteri: (1) competenza tecnica, (2) prestazioni passate, (3) capacità di gestire un programma, (4) controllo del costo sull'intero ciclo di vita, invece del semplice controllo del prezzo iniziale unitario e (5) qualità.

¹⁵ Corinne Asti, "Il Joint Strike Fighter in Europa", *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ Keri Wagstaff-Smith, "US industry and the offset paradox", *op. cit.*, p. 20-21.

¹⁷ Pratt & Whitney e General Electric hanno il compito di provvedere alla realizzazione di due motori alternativi per il sistema di propulsione centrale dell'F-35. Il principale dei due è l'F135 della Pratt & Whitney mentre il secondo, l'F136 della General

pei e americani attraverso tre modalità:

- il fornitore selezionato dalla società americana mantiene l'appalto per uno specifico servizio, sistema o componente fin quando rispetta un tetto massimo prestabilito di spesa;
- viene indetta una gara aperta a tutte le industrie del settore e l'impresa che assicura il best value ottiene il contratto;
- oppure si procede in base alla *strategic second source*: in determinate situazioni – con riferimento a particolari esigenze del programma – Lockheed Martin, per esempio, stipula un contratto con due fornitori per lo stesso prodotto. “Alenia Aeronautica, società del gruppo Finmeccanica, ha lo status di secondo fornitore strategico, dopo la stessa Lockheed Martin che è la prima fonte, per le ali dell’F-35: l’industria italiana continuerà ad avere l’appalto finché produrrà le ali ad un prezzo minore o uguale rispetto a quello sostenuto dalla società americana nel suo stabilimento di Forth Worth. Nel caso in cui il prezzo della “second source” divenisse maggiore di quello della prima fonte, Lockheed Martin potrebbe ricorrere ad una gara per cercare sul mercato un’impresa che assicuri il best value per quel determinato prodotto”¹⁸.

Il caso italiano illustra efficacemente i diversi aspetti e le molteplici implicazioni sul piano industriale dell’applicazione del principio del best value. Come specificato dal sottosegretario Crosetto;

a differenza di quanto accade per molti altri programmi per la Difesa a cui l'Italia ha partecipato e partecipa, i contratti governativi di approvvigionamento non prevedono ritorni industriali garantiti. I fornitori, infatti, sono individuati dalle ditte capo-commesse in

Electric in collaborazione con Rolls-Royce, è stato sviluppato fino alla fine del mese di novembre. Il 2 dicembre 2011, infatti, le due società hanno deciso di interrompere il finanziamento a causa di “*continued uncertainty in the development and production schedules for the JSF Program*”. Majumdar D, “GE, Rolls Royce Stop Funding F-35 Alt Engine”, *DefenceNews*, December, 2011, <http://www.defensenews.com/story.php?i=8450963&c=AME&s=AIR>.

¹⁸ Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone, “Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l’Europa”, *op. cit.*, p. 41.

regime di competizione e di verifica delle prestazioni in termini di competenza, qualità, costo e affidabilità. L'industria nazionale è quindi chiamata a partecipare alle competizioni indette dai prime contractors e/o dagli *Original Equipment Manufacturer* (OEM), nonché a negoziare accordi di cooperazione interindustriale. Chiaramente, come è stato rappresentato anche in occasione dell'adesione al PSFD MoU¹⁹, non si tratta di un principio assoluto ma temperato da accordi sia governativi sia industriali. Il ruolo della Difesa, in questo programma, è proprio quello di agire a supporto e monitorando la partecipazione industriale nazionale. A tale scopo, il Ministero Difesa ha effettuato, effettua tuttora e continuerà ad effettuare numerose attività ed iniziative, sia a livello strategico che operativo, a supporto dell'industria nazionale mediante continui contatti sia con gli enti governativi sia con le tre ditte capo-commesse del programma per facilitare la concretizzazione delle opportunità di partecipazione industriale. [Da sottolineare il fatto che:] il principio del best value ha permesso una decisa apertura della nostra industria alla competizione internazionale che, volenti o nolenti, rappresenta il futuro delle attività industriali proiettate non più in un mercato chiuso e protetto, ma aperto e competitivo²⁰.

In sintesi, tale principio rappresenta sia un rischio, dato che le imprese nazionali sono chiamate a competere al di fuori di un mercato protetto, sia al tempo stesso un'opportunità in termini di crescita competitiva ed efficienza²¹. Tra i temi che contraddistinguono il dibattito parlamentare, tuttora in corso, la necessità di assicurare adeguati ritorni industriali

¹⁹ Questa fase stabilisce l'acquisto di 131 velivoli con i relativi equipaggiamenti e supporti nonché la realizzazione, presso l'aeroporto militare di Cameri (Novara), di una linea di assemblaggio finale e di verifica (*Final Assembly and Check-Out - FACO*) per i velivoli dei Paesi europei, destinata successivamente a trasformarsi in un centro di manutenzione, revisione, riparazione e modifica (*Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade - MRO&U*); la realizzazione del programma e la costruzione della base presso Cameri avranno una durata di circa 18 anni (2009-2026) e un costo rispettivamente di 16,6 miliardi di dollari e di 775 milioni di dollari.

²⁰ Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta del 7 aprile, 2009, p. 43.

²¹ Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta dell'8 aprile, 2009, p. 46.

genera contrasti e riserve tra i diversi soggetti politici; da un lato, alcuni esponenti sostengono la presenza di un gap considerevole tra costi sostenuti e ritorni/quote di mercato che le imprese italiane acquisirebbero partecipando al programma – senza soddisfare completamente le aspettative dell'industria nazionale – e propongono alcune condizioni tra le quali la possibilità di subordinare il progetto alla conclusione di accordi industriali e governativi che consentano, a prescindere dall'applicazione del principio del best value, un ritorno industriale per l'Italia proporzionale alla sua partecipazione finanziaria al programma, anche con l'obiettivo di tutelare i livelli occupazionali. Dall'altro, una stima dei benefici non può limitarsi esclusivamente ad un'analisi dell'impatto in termini finanziari ed occupazionali ma deve considerare le conseguenze e le implicazioni sul piano strategico dell'utilizzo di tecnologie avanzate così come in termini di know-how. Nonostante un inizio di collaborazione considerato alquanto deludente, nel 2007 il sottosegretario alla Difesa Forcieri indicava i ritorni industriali in riferimento alla fase SDD:

a fronte di un impegno per l'Italia di 1028 milioni di dollari (erogati finora 638 milioni), sono stati ottenuti contratti per oltre 191 milioni di dollari e ulteriori impegni per 827 milioni di dollari, per un totale di 1018 milioni di dollari. Siamo, quindi, già ora al completo ritorno industriale rispetto all'investimento²².

Inoltre, è stato precisato come i benefici derivanti dal programma JSF si traducano nel coinvolgimento di circa 30 industrie nazionali – distribuite in 40 siti sul territorio italiano – che, da un punto di vista occupazionale, potrebbe generare 10.000 posti di lavoro, senza considerare l'indotto²³. Indubbiamente, la realizzazione della linea FACO/MRU&U a Cameri, vicino Novara – come centro di riferimento per le attività di manutenzione, riparazione ed aggiornamento dei velivoli JSF, permette all'industria nazionale di assumere un ruolo di naturale leadership nel panorama europeo nel settore del sostegno logistico per tutto il ciclo di vita

²² Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta del 16 gennaio 2007, p. 8.

²³ Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta del 7 aprile, 2009, p. 46.

del velivolo. Inoltre, questo consentirà all'Italia di candidarsi nelle gare d'appalto indette dai *prime contractor* come fornitore di *best value* per i successivi contratti inerenti la fase PSFD, con la possibilità di garantirsi ricadute industriali e occupazionali per i prossimi anni²⁴.

In conclusione, l'interrogativo che emerge è se ed in che misura il programma JSF possa costituire il modello, una "terza via", per i futuri progetti di collaborazione nel settore della difesa. A riguardo, la teoria economica può fornire alcune linee guida:

- un programma di collaborazione internazionale dovrebbe permettere di ottenere un risparmio dei costi rispetto ad un equivalente progetto di carattere nazionale, ossia i benefici derivanti dalla membership o dalla partecipazione dovrebbero essere almeno equivalenti ai costi;
- dovrebbe seguire criteri di efficienza ossia allocare il lavoro sulla base del vantaggio comparato, dell'eccellenza tecnica e della competitività a livello internazionale di ciascun paese, valutate attraverso un processo competitivo e trasparente. Nessun paese pertanto dovrebbe godere automaticamente del diritto di vedersi allocare quote di lavoro sulla base dell'investimento che ha corrisposto al programma (*juste retour*);
- da un punto di vista manageriale, il progetto dovrebbe essere gestito da un singolo *prime contractor* che abbia la possibilità di offrire incentivi nel caso si riscontrino buone performances e applicare sanzioni o penalità nel caso opposto.

Alla luce di quanto esposto, il programma JSF appare più coerente con le guidelines della teoria economica rispetto al modello tradizionale di collaborazione europea:

there were competitions at the designs and prototype stages on JSF. For the prototype competition, there were two prime contractors each selecting partner companies and major suppliers on the basis of their technical excellence and international competitive-

²⁴ Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone, "Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l'Europa", *op. cit.*, p. 43.

ness (i.e., selection on commercial rather than political criteria). The ultimate winner of the development contract was awarded the contract on a “winner takes all” basis (i.e., no requirements to offer some work to Boeing as the loser). Interestingly, a number of suppliers were associated with both JSF industrial teams (a win-win situation), whereas BAE Systems adopted a high risk strategy and agreed an exclusive partnership with Lockheed Martin (a win-lose position)²⁵.

In sintesi, è un sistema basato (almeno sulla carta) su criteri economici e di efficienza piuttosto che esclusivamente politici sebbene, la leadership e il ruolo guida degli Stati sul programma abbiano generato non pochi dubbi e perplessità. Comunque, nonostante i tempi ancora non permettano una valutazione oggettiva e d’insieme della materia, indubbiamente il JSF sembra possedere nuove e innovative caratteristiche per i futuri programmi di collaborazione.

Allo stesso tempo è opportuno ribadire che l’aspetto politico-nazionalistico (in termini neutri), ivi inclusi i relativi interessi, è una delle peculiarità intrinseche dei programmi e del mercato della difesa. Tale prospettiva non assume necessariamente una connotazione negativa, piuttosto al suo interno potrebbero convivere visioni che vanno al di là dei semplici concetti di concorrenza, competizione o trasparenza e il cui orientamento risponde a criteri di continuità e salvaguardia delle radici industriali territoriali e nazionali.

Se questa divergenza, come dimostrato, risulta individuabile nel programma Joint Strike Fighter, è utile segnalare che l’attuale panorama relativo al programma spaziale europeo è anch’esso contraddistinto dall’emergere di attrito tra governance e modalità di finanziamento. Per fornire un’idea delle criticità che contraddistinguono tale settore è opportuno tracciarne il profilo, iniziando col sottolineare che il *juste retour* è il principio cardine su cui si basa la politica industriale dell’Agenzia Spaziale

²⁵ Keith Hartley, “Offsets and the Joint Strike Fighter in the UK and the Netherlands”, *op. cit.*, p. 133-134; K. Hartley, “The future of European defence policy: An Economic Perspective, in *Defence and Peace Economics*, Vol. 14(2), 2003, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10242690302921>.

Europea (European Space Agency – ESA). L'ESA è un'istituzione intergovernativa e indipendente, composta da 18 Stati²⁶ (nel gennaio 2011 la Romania ha firmato un accordo preliminare per diventare il diciannovesimo paese membro²⁷) e le sue attività sono suddivise in due grandi categorie: programmi “obbligatori” e “opzionali”. Quelli svolti nell'ambito del budget generale e del programma scientifico ricadono nel primo gruppo e comprendono le attività di base dell'Agenzia come l'esame di progetti futuri, la ricerca tecnologica, gli investimenti tecnici comuni, i sistemi informativi e i programmi di formazione. Il contributo erogato da ciascun paese membro dell'ESA per questi programmi è proporzionale al suo Prodotto Interno Lordo (PIL)²⁸. Le attività dette “opzionali”, invece, si riferiscono a settori specifici come l'osservazione della Terra, le telecomunicazioni, la navigazione, il volo spaziale con equipaggio umano e i lanciatori. Queste coinvolgono esclusivamente gli Stati interessati, i quali sono liberi di decidere il proprio livello di partecipazione finanziaria²⁹.

Nel corso degli anni, l'importanza sempre più rilevante del settore spaziale europeo, sia in termini economici che di sicurezza, ha richiesto la definizione di un percorso condiviso tra Unione Europea ed ESA, ossia stabilire un soddisfacente grado di cooperazione e suddivisione delle responsabilità. Tuttavia, malgrado i numerosi tentativi volti a realizzare una governance strutturale e procedure di finanziamento condivise, tra i due attori sussistono una serie di elementi contrastanti e apparentemente inconciliabili tra i quali si annovera il menzionato “ritorno geografico”. La Commissione Europea a differenza dell'ESA:

adotta un approccio competitivo nei confronti del mercato spaziale. Da un lato essa lavora per garantire una sempre maggiore inte-

²⁶ Gli Stati membri sono: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

²⁷ “Romania accedes to ESA Convention”, *ESA news*, January, 2011, http://www.esa.int/SPECIALS/About_ESA/SEMF0P6SXIG_0.html.

²⁸ Marcello Spagnulo, *Elementi di management dei programmi spaziali*, Springer, Milano, 2011.

²⁹ Sito internet dell'Agenzia Spaziale Europea, http://www.esa.int/SPECIALS/About_ESA/SEMNQ4FVL2F_0.html.

grazione del mercato spaziale europeo, mentre dall'altro i finanziamenti erogati non rispondono in alcun modo al principio del "ritorno geografico" ma si basano sul principio della competizione³⁰.

La questione del finanziamento e del coordinamento tra i due soggetti, i quali è bene sottolinearlo, rappresentano due istituzioni indipendenti – intergovernativa la prima (ESA), idealmente sovranazionale la seconda (UE) – sono ancora oggi tra le più serie criticità che contraddistinguono la questione della governance e del *juste retour* in ambito spaziale. Inoltre, è necessario ricordare che i singoli Stati nazionali giocano anch'essi un ruolo di primo piano, influenzando il processo di *decision-making*.

Detto ciò, anche in questo specifico caso come per il JSF, emerge la volontà di introdurre adeguati criteri di competitività e trasparenza in un settore guidato principalmente da considerazioni di carattere politico e strategico: l'orientamento verso la razionalizzare delle risorse finanziarie e una maggiore efficienza nelle procedure di procurement, dovuto alla congiuntura economico-finanziaria e ai conseguenti tagli ai bilanci degli Stati, potrebbe infatti entrare in contrasto con la naturale dimensione politica del comparto difesa e spazio, senza necessariamente generare risultati, positivi o negativi, bensì determinare una situazione di status-quo e costante ricerca del compromesso.

³⁰ Nicolò Sartori, "Il cielo dell'Europa", *Risk* (quaderni di geostrategia), gennaio-febbraio, 2012.

PARTE II
IL MERCATO DELLA DIFESA
INDIANO E GLI OFFSETS

1.

Il mercato della difesa indiano

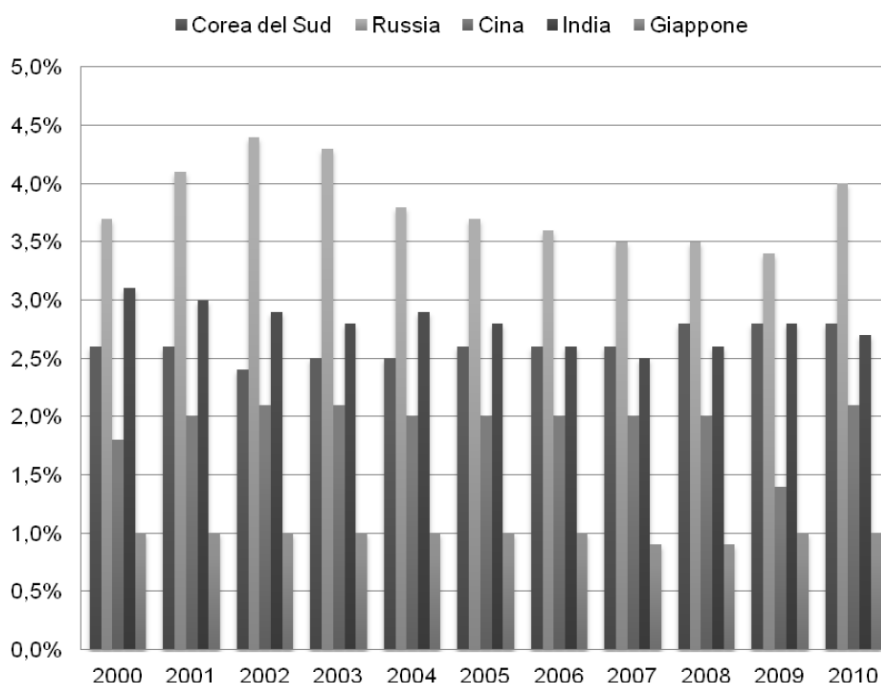
Con una spesa militare che nel 2010 ammontava a 36.3 miliardi di dollari (il 64% di incremento in termini reali rispetto al 2001) e con un rapporto spesa militare/PIL (Grafico 1) costantemente superiore al 2.5%, l'India si appresta a diventare (e per alcuni lo è già) uno dei principali protagonisti nel mercato internazionale della difesa. Nel periodo 2006-2010 l'India è stato il maggior importatore di armi convenzionali con il 9% dei volumi dei trasferimenti globali. Tale primato è espressione sia della volontà di New Delhi di ammodernare in tempi relativamente rapidi l'intero comparto militare e industriale sia della presenza di criticità che caratterizzano il mercato della difesa domestico, ancora incapace di rispondere autonomamente alle esigenze delle proprie Forze Armate nel fornire gli strumenti e i mezzi necessari¹.

Da notare, inoltre, le variazioni avvenute tra il 2001 e il 2011 a proposito della distribuzione delle risorse nei settori ritenuti strategici che rispecchiano un deciso cambio di visione dovuto alle maggiori esigenze nel controllo del territorio e ai nuovi scenari internazionali. Dall'analisi effettuata dal Center of Strategic and International Studies (CSIS) emerge, infatti, che nel decennio appena trascorso il Ministero della Difesa ha deciso di ripartire circa il 5% della spesa totale destinata all'Esercito tra l'Aeronautica e la Marina. Come si evince dal Grafico 2 e dal Grafico 4, l'Aeronautica ha ricevuto la gran parte delle "nuove" risorse – passando

¹ Stockholm International Peace Research Institute (SPRI), *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmaments and International Security*, op. cit., p. 166.

dal 24% al 28% – e la maggiore quota di spesa in conto capitale a fini d’investimento – circa il 40% degli stanziamenti per la difesa – per obiettivi di ammodernamento, procurement e infrastrutture². Sin dal 1991, il maggior fornitore di armi e sistemi d’arma indiano è la Russia: tra il 2006 e il 2010 più dell’80% delle importazioni proveniva da Mosca, il 6% dal Regno Unito e il 3% da Israele. Secondo le stime del Ministero della Difesa, New Delhi prevede di investire circa 80 miliardi di dollari in programmi di ammodernamento dello strumento militare entro il 2015.

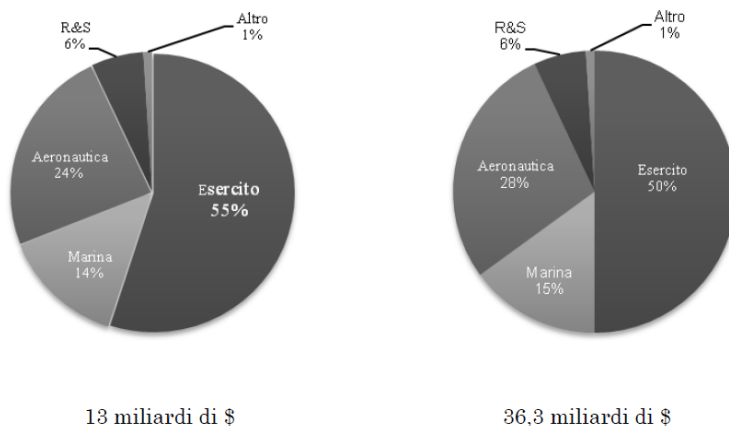
Grafico 1 – Spesa militare % PIL 2000-2010



Fonte: CSIS, “The Military Balance in Asia: 1990-2010”, September, 2010, http://csis.org/files/publication/100914_AsiaMilitaryBalance2010.pdf.

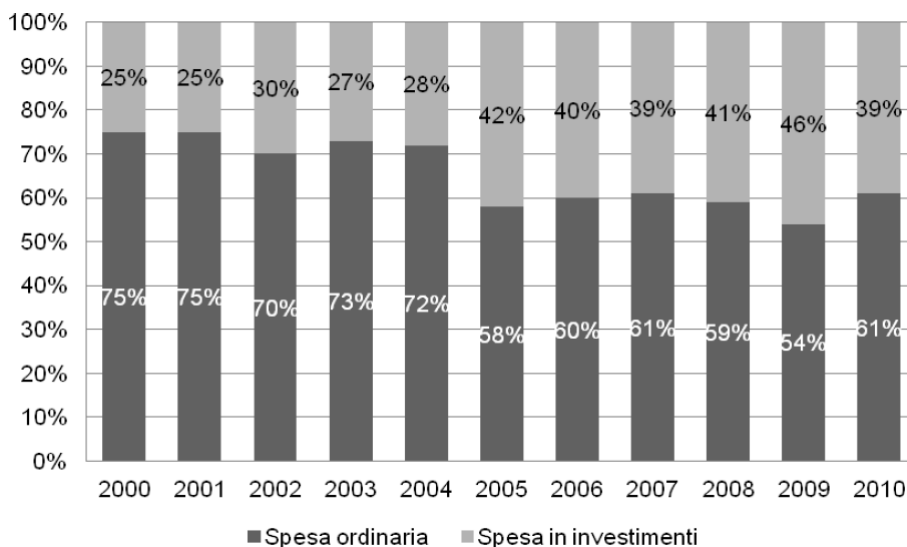
² Center for Strategic and International Studies (CSIS), “India’s Defense Spending and Military Modernization”, *Defence Industrial Initiatives Group – Issue n. 24*, March, 2011.

Grafico 2 – Distribuzione per settore 2001/2002-2010/2011



Fonte: CSIS, “India’s Defense Spending and Military Modernization”, March, 2011, http://csis.org/files/publication/110329_DIIG_Current_Issues_24_Indian_Defense_Spending.pdf.

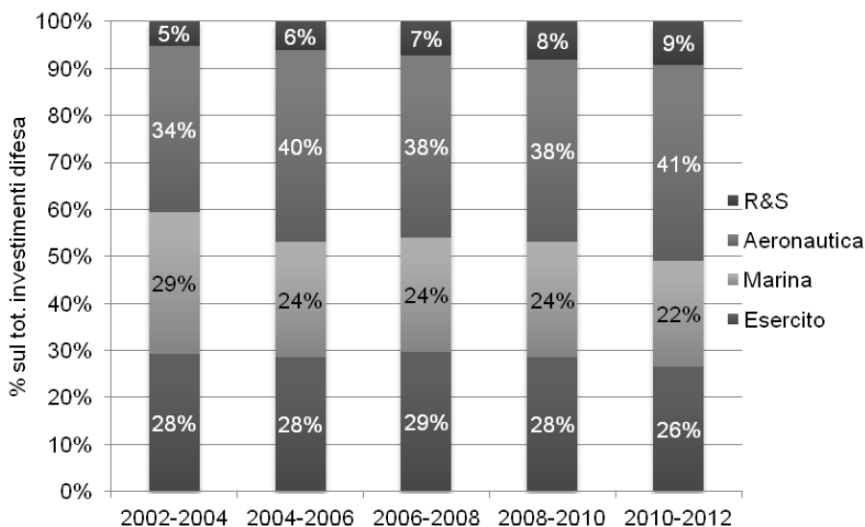
Grafico 3 – Spesa ordinaria e spesa in investimenti 2000-2010³



Fonte: KPMG, CII, *Opportunities in Indian Defence Sector: an overview*, 2010, http://www.in.kpmg.com/TL_Files/Pictures/Opportunities_in_the_Indian_Defence_Sector.pdf.

³ Le spese ordinarie (*revenue expenditure*) comprendono le spese per gli stipendi, le indennità, la manutenzione, il trasporto e per tutte le utilities mentre, la spesa in investimenti (*capital expenditure*) sta ad indicare la creazione di nuove *assets* e le spese inerenti il procurement.

Grafico 4 – Spesa in investimenti nel comparto difesa per settore 2002-2012



Fonte: CSIS, "India's Defense Spending and Military Modernization", March, 2011, http://csis.org/files/publication/110329_DIIG_Current_Issues_24_Indian_Defense_Spending.pdf.

Al quadro appena tracciato, va aggiunta la perdurante crisi economica mondiale e gli ingenti tagli ai bilanci della difesa in Europa e negli Stati Uniti che vieppiù avvalorano le potenzialità e le opportunità industriali del mercato della difesa indiano, generando a loro volta un rafforzamento del potere contrattuale tramite il quale New Delhi è in grado di dettare particolari condizioni d'acquisto e fornire al tempo stesso forti incentivi alla cooperazione bilaterale:

The current climate is especially propitious because many aviation and other defence industry majors in Europe and America are facing a bleak future. The fears of a second economic meltdown are widespread and the Eurozone crisis is showing no signs of a lasting solution. Here then is the real opportunity to strike deals that would finally help the indigenization of India's defence industry⁴.

⁴ Ramesh Phadke, "Time to Act on the Defence Industry Front", *IDS Comment*, November, 2011, http://idsa.in/idsacomments/TimetoActontheDefenceIndustryFront_rphadke_291111.

In parallelo, la stesse imprese indiane potrebbero trarre vantaggio dalla difficile congiuntura in Occidente, puntando sui mercati della difesa europeo e americano per investire in società i cui prodotti siano ritenuti d'interesse strategico per il paese, come General Atomics – che produce il RQ-1 Predator e MQ-9 Reaper – Honeywell, EADS, BAE Systems. Ciò potrebbe consentire il potenziamento delle relazioni industriali e agevolare ulteriormente il trasferimento tecnologico e la creazione di JVs.

La *ratio* che guida il percorso indiano di acquisizione di armi convenzionali, sistemi d'arma e piattaforme tecnologiche sembra ancora basarsi sulla percezione che Cina e Pakistan rappresentino comunque una minaccia da contenere ed eventualmente da affrontare. Come costatato da Nativi:

il gigante asiatico è “costretto” ad armarsi fino ai denti per tenere testa a Pakistan e Cina, ma ha a sua volta l'aspirazione di diventare potenza regionale. Le capacità militari che sta costruendo non sono certo esclusivamente difensive, ma in larga misura finalizzate alla proiezione di potenza, basta guardare ai programmi navali ed aeronautici e alle iniziative dell'esercito relative alle forze di intervento rapido. [Prosegue affermando:] visto che in Asia un po' tutti stanno acquistando armi e armamenti⁵ ed hanno ambizioni di crescita, lo scenario che si va a delineare con un orizzonte di medio termine non è propriamente molto pacifico⁶.

Infatti, gli approvvigionamenti della Marina⁷ (Bhāratīya Nāu Senā) mirano principalmente a controbilanciare sia i piani di ammodernamento pakistani sia le ambizioni cinesi sull'Oceano Indiano e ad espandere le

⁵ Per una panoramica aggiornata sull'argomento vedi Amol Sharma, Jeremy Page, James Hookway, Rachel Pannet, “Asia's New Arms Race”, *The Wall Street Journal*, February, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704881304576094173297995198.html#project%3DARMASIA0111%26articleTabs%3Darticle>.

⁶ Andrea Nativi, “Un gigante armato fino ai denti”, *Risk* (quaderni di geostrategia), n. 61, marzo-aprile, 2011.

⁷ Per uno studio approfondito sulla Marina Indiana vedi, Giuliano Da Frè, “La Marina Indiana nel XXI secolo”, *Rivista Italiana Difesa* (RID), ottobre/novembre, 2011.

capacità navali di proiezione della forza anche in difesa del traffico marittimo mercantile dalla pirateria. Per contro, la cosiddetta strategia del “filo di perle” di Pechino prevede il rafforzamento delle relazioni politico-commerciali con i paesi della fascia costiera asiatica che va dal Mar Rosso fino all’Indocina attraverso la costruzione di opere infrastrutturali e basi navali, realizzate in compartecipazione tra aziende o capitali cinesi e partner delle nazioni interessate. Il disegno di accerchiamento del vicino indiano da parte della Cina sembra trovare conferma, per esempio, nell’intenzione di costruire il porto di Gwadar (Pakistan) con speciali strumenti elettronici in grado di monitorare il traffico navale dello stretto di Hormuz, nonché controllare l’attività delle marine militari statunitense e indiana⁸. D’altra parte nell’Oceano Indiano, con una superficie di quasi 74 milioni di km², transita il 60% del traffico internazionale di gas e petrolio e secondo molti addetti ai lavori la regione dell’Oceano Indiano (*Indian Ocean Region* – IOR) sarà determinante nei futuri assetti mondiali⁹. Tali considerazioni sono condivise dalla *Defense Strategic Guidance* americana del gennaio 2012. Nel documento si attesta che gli interessi economici e di sicurezza degli Stati Uniti sono “inextricably linked” agli sviluppi dell’area – che si estende dal Pacifico occidentale e Asia orientale fino all’Oceano Indiano e Asia meridionale – tanto da renderne necessario un riequilibrio delle forze. Allo stesso tempo, in una logica di rafforzamento delle alleanze esistenti:

The United States is also investing in a long-term strategic partnership with India to support its ability to serve as a regional eco-

⁸ BS Randhawa, “Indian shipbuilding: key to maritime and economic security”, *Indian Defence Review*, December, 2011, <http://www.indiandefencereview.com/defence-industry/Indian-shipbuilding-key-to-maritime-and-economic-security.html>; Francesco B. Zanitti, “Gwadar, la competizione sino-statunitense e lo smembramento del Pakistan”, *Rivista Eurasia*, giugno, 2011, <http://www.eurasia-rivista.org/gwadar-la-competizione-sino-statunitense-e-lo-smembramento-del-pakistan/9828/>.

⁹ European Institute for Asian Studies (EIAS), Roundtable Series on Maritime Security around Asia, *The Indian Ocean: Strategic Arena for the 21st Century*, November, 2010, http://www.eias.org/documents/Report_Indian_Ocean_strategic_arena_for_21_century_final.pdf.

conomic anchor and provider of security in the broader Indian Ocean region¹⁰.

La dottrina marittima indiana già nel 2004 segnava il passaggio da una Marina *brown water*, mirata alla difesa delle frontiere marittime, ad una *blue water Navy* ossia con capacità di proiezione oceanica¹¹. Tale approccio contempla diversi elementi:

dalla difesa delle linee di comunicazioni marittime (*Sea Line of Communications* – SLOC), alla Power Projection, la difesa degli interessi strategici dall'est all'ovest, ossia da Hormuz agli Stretti di Malacca, Sonda e Lombok (“look East, look West” è la parola d'ordine), guardando alle aree di confine ma anche alle regioni in cui è forte la diaspora indiana¹².

Tra il 2006 e il 2010 le priorità del procurement indiano hanno riguardato anche l'acquisizione di velivoli, sistemi di difesa contraerea, missili anti-balistici, sensori e radar ma già dal 2003 il 71% delle importazioni di sistemi d'arma interessava il settore dell'aeronautica (Bhāratīya Vāyu Senā). Durante i cinque anni menzionati, New Delhi ha ottenuto per esempio 114 Su-30MKI e 10 MiG-29 dalla Russia, 20 aerei da attacco al suolo Jaguar dal Regno Unito e 2 Airborne Early Warning (AEW) da Israele¹³. Tutto ciò sembra riflettere l'intenzione dell'Aeronautica indiana di ottenere la superiorità area su Cina e Pakistan, anche in termini di acquisizione di informazioni strategiche¹⁴. In questo contesto, il Capo di

¹⁰ U.S. Department of Defence, *Defense Strategic Guidance: Sustaining US Global Leadership-Priorities for 21st Century Defense*, January, 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

¹¹ Ezio Ferrante, “Oceano Nostro”, in *Limes*, Vol. 6, 2009.

¹² Giuliano Da Frè, “La Marina Indiana nel XXI secolo”, *Rivista Italiana Difesa (RID)*, ottobre/novembre, 2011.

¹³ Sembra inoltre che Mosca sia intenzionata a fornire ulteriori 42 Su-30MKI, portando il totale dei velivoli in possesso dall'India a 272 unità, “Russia to provide additional 42 Sukhoi fighters to India”, <http://www.india-defence.com/reports-5117>.

¹⁴ BK Pandey, “Indian Air Force of the future”, *Indian Defence Review*, June, 2011, <http://www.indiandefencereview.com/defence%20industry/Indian-Air-Force-of-the-future.html>; Stockholm International Peace Research Institute (SPRI), *SIPRI Yearbook*

Stato Maggiore dell'Aeronautica Fali H. Major ne definisce le priorità e gli obiettivi:

IAF's [Indian Air Force] modernization plan aims to sustain and enhance its operational potential and consolidate the specified force levels through judicious and cost-effective replacements and upgrade of existing resources. It is a gradual, but transformational modernization. The approach is three pronged – preserve upgrade and acquire. All fleets, including transport and helicopters, with residual life, are being upgraded to contemporary standards; so also is operational and maintenance infrastructure and logistic tools. The planned acquisitions are across-the-board and include platforms, weapons, sensors and equipment; spread over the next 10-15 years¹⁵.

Come accennato, l'origine di ogni considerazione a proposito della base industriale indiana e di qualunque previsione in merito ai suoi sviluppi, non può prescindere dalla valutazione del contesto strategico globale nel quale l'India si appresta a giocare un ruolo di primo piano. La fine del periodo post Guerra Fredda è stato contrassegnato dal passaggio da un mondo unipolare – in cui gli USA erano l'unica superpotenza – ad un mondo nel quale l'influenza e il dominio americani sono posti sotto scacco o minacciati dall'emergere di “nuove” potenze. Peraltro, l'11 settembre, la guerra al terrorismo – prima in Afghanistan e poi in Iraq – e l'attuale crisi economica mondiale hanno ulteriormente indebolito la posizione internazionale di Washington a favore di Cina, India, Brasile e Russia, per citare unicamente i BRICs. Da ciò ne consegue che il baricentro politico-economico e strategico, in passato ancorato all'asse transatlantico, sia messo in discussione da nuovi attori regionali i quali tendono ad orientare la propria prospettiva di politica estera in termini, appunto, globali. In particolare, la rivalità tra Stati Uniti e Cina, destinata a influenzare il nuovo ordine dei rapporti di forza tra potenze, influenzando

2011: *Armaments, Disarmaments and International Security*, op. cit., p. 168.

¹⁵ Fali H. Major, “Indian Air Force in the 21st Century: Challenges and Opportunities”, *IDSA National Security Lecture Series*, April, 2008, New Delhi.

profondamente le dinamiche geopolitiche in tutta l'Asia, potrebbe rivelarsi un fattore vantaggioso per l'emergere dell'India come nuovo forte attore regionale e globale.

Parallelamente al processo di “destrutturazione dei vecchi rapporti di forza” che contraddistinguevano il periodo della Guerra Fredda, il mercato internazionale degli armamenti ha subito significative trasformazioni riflettendo i nuovi equilibri internazionali tra le potenze mondiali¹⁶. In effetti, se durante la Guerra Fredda si è assistito ad un massiccio riarmo e ad un costante aumento delle spese militari, negli anni '90 – dal 1991 al 2001 – tra le due sponde dell'atlantico il trend si è invertito (circa un terzo in meno in termini reali) analogamente alla diminuzione della domanda di beni e servizi per l'industria. Nel decennio considerato il processo di trasformazione del mercato della difesa europeo e americano è stato segnato da cinque importanti fattori¹⁷: riduzione dei budgets; consolidamento industriale (in particolare negli Stati Uniti); emergenza di nuove minacce per la sicurezza internazionale; globalizzazione e delocalizzazione del lavoro.

Naturalmente, gli sviluppi a livello mondiale del settore della difesa hanno influenzato anche il mercato indiano e sebbene l'industria militare del paese abbia registrato cambiamenti significativi già a partire dalla fine della Guerra Fredda, la vera svolta si è manifestata negli ultimi anni quando, nel 2001, l'intero settore si apre al mercato internazionale, consentendo la partecipazione ai privati e alle società estere¹⁸.

L'India attualmente importa circa il 70% dei propri sistemi d'arma, motivo per cui il ruolo degli Investimenti Diretti Esteri (IDE), come vedremo, risulta sempre più determinante affinché il paese possa svincolarsi dall'approvvigionamento estero e puntare al conseguimento di una

¹⁶ Germano Dottori, Alessandro Marrone, “Il mercato mondiale della difesa tra geopolitica e globalizzazione”, in Claudio Catalano (a cura di), *Baricentri: lo shift globale degli equilibri politici, economici e tecnologici?* Occasional Paper Finmeccanica, ottobre, 2010.

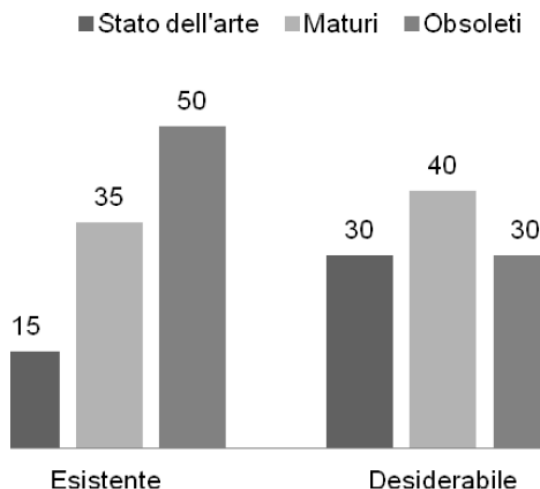
¹⁷ Jacques S. Gansler, *Democracy's Arsenal: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2011.

¹⁸ Deba R. Mohanty, “Changing Times? India's Defence Industry in the 21st Century”, *BICC Paper 36*, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper36/paper36.pdf>.

maggior indipendenza nella produzione di armamenti, accrescendo anche in prospettiva la propria competitività come potenza commerciale. Le riforme in campo industriale e in materia di procurement mirano infatti a raggiungere un ambizioso 70% di produzione domestica di equipaggiamenti per la difesa entro il 2020, visto che New Delhi punta a sostituire la gran parte dei sistemi d'arma esistenti ritenuti ormai obsoleti – circa il 50% – o per lo meno non più allo stato dell'arte tecnologico, il 35% (Grafico 5).

Da considerare inoltre che, a partire dal 2001, l'intero comparto industriale indiano ha sperimentato e continua tutt'ora a sviluppare una radicale trasformazione, frutto dei cambiamenti altrettanto significativi avvenuti anche nel mercato di riferimento e nelle relazioni internazionali in questi ultimi vent'anni. Tutto ciò spiega le straordinarie potenzialità del settore della difesa di New Delhi che rivelano considerevoli opportunità di investimento e di cooperazione politica ed economica, rendendo l'India uno dei più promettenti sbocchi commerciali a livello mondiale in questo settore.

Grafico 5 – Equipaggiamenti per la difesa in %



Fonte: KPMG, CII, *Opportunities in Indian Defence Sector: an overview*, 2010, p. 22.

Le sfide strategiche di New Delhi comprendono diverse aree d'interesse tra cui la sua capacità di gestione dei confini nazionali, volta a rafforzarne la leadership regionale attraverso la stipulazione di accordi, intese e

partenariati. È importante ribadire, infatti, che la percezione della realtà internazionale nel continente asiatico è radicalmente diversa da quella europea o americana, ragion per cui è necessario contestualizzare le politiche di sicurezza e difesa all'interno di dinamiche regionali che sembrano rispecchiare il più semplice e autentico "equilibrio di potenza".

Il paese è posizionato in una delle aree più instabili del mondo, caratterizzato dalla presenza di due potenze nucleari, da continue dispute territoriali e di frontiera, da movimenti separatisti e di impronta islamico radicale¹⁹. Inoltre, il teatro afghano, le perplessità sull'affidabilità del Pakistan e – come accennato in precedenza – il confronto con la Cina, ampliano ulteriormente i fronti d'azione che le autorità indiane sono chiamate a governare impiegando ingenti risorse – sia economiche che umane – e attività diplomatiche e d'intelligence, tali da poter fronteggiare simultaneamente diverse aree di crisi²⁰. Tant'è che fin dagli anni '50, la continua attività di risoluzione delle controversie politiche e territoriali caratterizza le relazioni con ciascuna delle potenze sopra menzionate e con gli altri paesi confinanti²¹. Solo recentemente, il 7 set-

¹⁹ Bahukutumbi Raman, "Il puzzle del terrore", in *Risk* (quaderni di geostrategia), n. 61, marzo- aprile, 2011.

²⁰ Swapna K. Nayudu, "India Rising: From Regional to Global Power?", *Journal of the Centre for Land Warfare Studies* (CLAWS), Winter 2009.

²¹ Le contese sui confini riguardano principalmente la Cina, il Pakistan e il Nepal. Il 7 settembre 1993, Cina e India firmano un accordo per ridurre le tensioni lungo la loro frontiera e rispettare la *Line of Actual Control* (LAC), ossia il confine effettivo tra i due Stati. Tre anni più tardi, nel 1996, accettano di delimitare la frontiera e attuare delle misure di *confidence-building* che prevedevano la non aggressione, l'obbligo di notifica per qualsiasi movimento di truppe di grandi dimensioni, una no-fly zone di 10 km per aerei da combattimento e lo scambio di mappe per risolvere le divergenze circa la posizione esatta della LAC. Oggi l'India accusa la Cina di occupare illegittimamente quasi 15.000 km² di territorio indiano in Kashmir (la regione dell'Aksai Chin), mentre la Cina rivendica a sua volta 35.000 km² dello stato nord orientale indiano di Arunachal Pradesh. Indubbiamente, la questione del Kashmir attira, ancora oggi, la maggior parte delle attenzioni. Il conflitto del Kashmir ha radici lontane, rintracciabili durante la spartizione dell'India, avvenuta nel 1947, quando la regione divenne teatro di un contenzioso ideologico e territoriale fra India e Pakistan. Per una breve ma dettagliata analisi in materia vedi Sonia Cordera, "La questione del Kashmir: origini e sviluppi recenti", *IndiaIndie*, novembre, 2011, http://www.iai.it/pdf/IndiaIndie/IndiaIndie_04.pdf; Andrea Cristiano, "Kashmir: una realtà contesa", contributo *CeMiSS*, http://www.iai.it/pdf/CeMiSS/CeMiSS_04.pdf.

tembre 2011, il Primo Ministro indiano e l'omologo bengalese hanno firmato un protocollo d'intesa di rilevanza storica sui confini tra i due paesi, che affianca il *Land Boundary Agreement* del 1974: tra India e Bangladesh si trovano centinaia di enclave rivendicate da entrambi i territori in cui decine di migliaia di persone si considerano, di fatto, senza Stato. Secondo l'accordo, le enclave indiane in Bangladesh e quelle del Bangladesh in India saranno invertite, consentendo, pertanto, una continuità territoriale praticamente ininterrotta, salvo in rari casi²². Ancora più recente, nel gennaio 2012 India e Cina hanno concordato un espediente per risolvere la loro lunga disputa territoriale. Tramite il cosiddetto *Working Mechanism for Consultation and Coordination on India-China Border Affairs* i due paesi studieranno congiuntamente modi e strumenti per condurre e rafforzare gli scambi e la cooperazione tra personale militare e istituti di entrambe le parti con l'obiettivo di gestire e allentare le tensioni sul confine²³. Si tratta di un importante passo in avanti nelle relazioni tra Nuova Delhi e Pechino, che segue la ripresa delle relazioni militari avvenuta solo sei mesi addietro, dopo che i rapporti tra i due colossi asiatici si erano interrotti nel luglio 2010 allorché il governo di cinese si era rifiutato di concedere il visto ad un alto ufficiale dell'esercito indiano²⁴.

Ma una chiara consapevolezza dei cambiamenti e delle trasformazioni in atto richiede di approfondire un evento, le cui ricadute sui futuri assetti, sia militari che industriali, sono state decisive. Si tratta della cosiddetta Guerra del Kargil – avvenuta tra l'aprile e il giugno del 1999 – che ha visto coinvolte India e Pakistan. La causa è riconducibile al tenta-

difesa.it/SMD/CASD/Istituti_militari/CeMISS/Pubblicazioni/Documents/21773_Kashmircristiano1.pdf.

²² Sourabh Gupta, "India and Bangladesh: calculus of territorial dispute settlement", *EastAsiaForum*, October, 2011, <http://www.eastasiaforum.org/2011/10/10/india-and-bangladesh-calculus-of-territorial-dispute-settlement/>.

²³ Vivek Raghuvanshi, "India, China Agree To Pursue Border Solution", *DefenceNews*, January, 2012, <http://www.defensenews.com/article/20120118/DEFREG03/301180004/India-China-Agree-Pursue-Border-Solution?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE>.

²⁴ Andrea Bizzarri, "Cina e India firmano l'accordo sulla sovranità del confine conteso", *Meridianonline*, gennaio, 2012, <http://www.meridianonline.org/2012/01/25/cina-india-accordo-confine-conteso/>.

tivo pakistano di infiltrare truppe regolari e insorti del Kashmir in tre diversi punti lungo la *Line of Control* (LOC), ossia la linea di demarcazione che divide le zone del Kashmir controllate dall'India da quelle controllate dal Pakistan. Utile considerare che la LOC non costituisce un confine internazionale riconosciuto ma in sostanza svolge questa funzione²⁵. L'esplosione di una nuova guerra fu evitata soltanto grazie alle pressioni diplomatiche degli Stati Uniti che, temendo un'escalation nucleare del conflitto, decisero di non sostenere il Pakistan e imposero a quest'ultimo il rispetto della *Line of Control*²⁶. Il conflitto però rivelò un'inadeguata preparazione militare dell'India, carenze in termini di attrezzature, equipaggiamento e munizioni come pure l'assenza di un coordinamento civile-militare perfino ai più alti livelli, facendo trasparire numerose criticità in merito alla gestione della sicurezza nazionale²⁷. Tutto ciò ha spinto il governo di New Delhi a costituire, alla fine delle ostilità, un'apposita commissione di studio, denominata *Kargil Review Committee* (KRC) con l'obiettivo di esaminare le vicende che hanno portato all'aggressione del Pakistan nel distretto di Kargil e raccomandare le misure ritenute necessarie per salvaguardare la sicurezza nazionale contro tali intrusioni armate²⁸.

Le conclusioni del KRC hanno confermato la presenza di gravi carenze nel sistema di gestione della sicurezza nazionale. In primo luogo, è stata evidenziata la mancanza di sinergie e coordinamento all'interno e tra le Forze Armate così come tra queste ultime e le autorità civili. Inoltre è stato posto l'accento sull'insufficiente abilità delle agenzie di intelligence di raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni in modo efficace nonché sulle limitate capacità di sorveglianza terrestre attraverso le immagini satellitari. Alla luce delle suddette osservazioni, il KRC ha

²⁵ Sumit Ganguly, *Storia dell'India e del Pakistan: due paesi in conflitto*, Mondadori Editore, Milano, 2004.

²⁶ Sonia Cordera, "La questione del Kashmir: origini e sviluppi recenti", *IndiaIndie*, novembre, 2011, http://www.iai.it/pdf/IndiaIndie/IndiaIndie_04.pdf.

²⁷ Deba R. Mohanty, "Changing Times? India's Defence Industry in the 21st Century", *op. cit.*, p. 28.

²⁸ Government of India, Ministry of Defence, Standing Committee on Defence, *Status of implementation of Unified Command Forces – Thirty Sixth Report, 2008-2009*, <http://164.100.47.134/lssccommittee/Defence/36th%20Report-UNIFIED%20COMMAND.pdf>.

delineato una serie di raccomandazioni, tra cui una riorganizzazione nella gestione delle Forze Armate e segnalato che:

the need to enhance India's defence outlays as budgetary constraints have affected the process of modernization and created certain operational voids²⁹.

In seguito alla presentazione del report finale, il governo ha istituito un *Group of Ministers* (GOM) nell'aprile del 2000 con il compito di rivedere il sistema di sicurezza nella sua totalità e, nello specifico, di acquisire le raccomandazioni del KRC e formulare proposte concrete per la loro realizzazione. Il report del GOM, denominato *Reforming the National Security System: recommendations of the Group of Ministers*³⁰, ha sottolineato l'importanza di dare nuova linfa alla produzione industriale, suggerendo di introdurre una serie di riforme, anche istituzionali, nel settore dell'intelligence, della sicurezza interna, nel sistema di gestione delle frontiere e nell'organizzazione della difesa³¹. Da ciò la definitiva conferma che, di fatto, dal 2000-2001, l'industria indiana entra in un'era completamente nuova e, come già anticipato, l'apertura alla partecipazione privata nel settore ne sarà il segno più tangibile.

1.1 Gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) nel mercato della difesa indiano

La produzione di equipaggiamenti militari è stata, fino a tempi relativamente recenti, una prerogativa del governo che attraverso la *Industrial Policy Resolution* del 1948 – immediatamente dopo l'indipendenza –

²⁹ Government of India, Ministry of Defence, Kargil Review Committee (KRC), *The Kargil Review Committee Report*, December, 1999, http://www.claudearpi.net/maintenance/uploaded_pics/1999KargilReport.pdf.

³⁰ Government of India, Ministry of Defence, *Reforming the National Security System: Recommendations of the Group of Ministers*, February, 2001.

³¹ Apurba Kundu, "India's National Security under the BJP/NDA: Strong at Home, Engaged Abroad", *European Institute for Asian Studies (EIAS)*, June, 2004.

aveva limitato l'ingresso del settore privato e internazionale. La situazione cambia drasticamente nel 2001, anno in cui il governo indiano apre all'iniziativa privata ed estera³², permettendo la partecipazione fino al 100% del capitale, sbarrando tuttavia al 26% la componente di IDE, soglia che ancora oggi delimita le partecipazioni di società straniere in JV attive nel settore Aerospazio e Difesa, disponendo in tal modo che le imprese indiane provvedano al restante 74% del capitale³³. Ne sono un esempio quelle costituite tra la britannica BAE System e Mahindra & Mahindra per lo sviluppo di sistemi terrestri per le Forze Armate e tra l'italiana AgustaWestland e Tata per l'assemblaggio finale dell'elicottero multiruolo AW119. Inoltre, l'afflusso di IDE e la partecipazione privata sono ammessi soltanto previa autorizzazione governativa concessa dal Dipartimento per la Promozione e la Politica Industriale del Ministero del Commercio e Industria, in collaborazione con il Ministero della Difesa³⁴.

Durante questi dieci anni è emerso, però, che la politica di apertura a nuovi soggetti esteri e al settore privato non è stata in grado di attrarre né cospicui finanziamenti né capacità tecnologiche rilevanti poiché ha offerto scarse possibilità di ritorni significativi sugli investimenti e, in modo particolare, ha disincentivato il trasferimento tecnologico e di know-how verso società in cui la quota di capitale straniero è limitata ad un marginale 26%³⁵. Come si evince dalla Tabella 5, l'ammontare di FDI inflow nell'industria della difesa da aprile 2000 ad aprile 2010 è quasi o del tutto trascurabile se raffrontato con altri segmenti del comparto industriale.

³² Inizialmente la decisione è stata trasmessa via *Press Note N. 4 (2001 Series)* per poi essere sviluppata ed elaborata nella *Press Note N. 2 (2002 Series)*, "Guidelines for licensing production of Arms & Ammunitions", Department of Industrial Policy & Promotion.

³³ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2010*, Routledge, London, 2010. In aggiunta, come prescritto dalla *Press Note N. 2 (2009 Series)*: "In the I&B and Defense sectors the company would need to be 'owned and controlled' by resident Indian citizens and Indian companies, which are owned and controlled by resident Indian citizens", http://siadipp.nic.in/policy/changes/pn2_2009.pdf.

³⁴ Secretariat for Industrial Assistance, *Manual of Foreign Direct Investment in India, Policy and Procedures*, New Delhi, May, 2003, http://dipp.nic.in/manual/manual_0403.pdf.

³⁵ Government of India, Ministry of Defence, Department of Industrial Policy and Promotion, "Foreign Direct Investment (FDI) in Defence Sector", *Discussion Paper*, May, 2010, http://dipp.nic.in/DiscussionPapers/DiscussionPapers_17May2010.pdf.

Tabella 5 - Afflusso di IDE per settori industriali 04/2000-04/2010

Rank	Settore Industriale	Afflusso IDE (milioni di \$)	% sul totale Afflusso IDE
1	Servizi	23,995.66	21.32
2	Computer (Software e Hardware)	10,044.41	8.89
3	Telecomunicazioni	9,360.76	8.49
4	Real Estate	8,411.77	7.49
38	Saponi, Cosmetici e prodotti per l'igiene	152.18	0.14
54	Legnami	18.80	0.02
62	Difesa	0.15	0.00
TOTALE		117,942.86	100.00

Fonte: Laxman K. Behera, "A Case for Increasing FDI up to 100 per cent in India's Defence Industry", *IDSIA Policy Brief*, August, 2011, http://www.idsa.in/system/files/PB_FDI_DefenceIndustry.pdf.

Da osservare, comunque, che le capacità tecnologiche indiane considerate nel loro insieme – come il settore dei servizi, dell'I.T., software, hardware e quello delle telecomunicazioni – sono altamente competitive anche su scala globale e possono giocare un ruolo di *enablers*, ossia facilitare e sostenere la crescita del comparto difesa.

Il limite del 26% è una questione dalle rilevanti implicazioni per molti settori dell'industria indiana e il confronto in corso è particolarmente acceso tanto che da più lati, da quello politico-governativo e socioeconomico a quello internazionale – USA e GB in testa – è forte la richiesta di un innalzamento del cap oltre la quota stabilita. Le diverse raccomandazioni che emergono dai principali attori interessati possono essere racchiuse in tre grandi filoni:

- 1) Il limite del 26% non deve subire modifiche;
- 2) Consentire un innalzamento non oltre il 49%, a patto che siano rispettate specifiche condizioni come, ad esempio, flussi finanziari minimi di 100 milioni di dollari per ciascuna JV e l'obbligatorietà della licenza industriale approvata dal governo;
- 3) Il cap dovrebbe essere aumentato fino al 74%.

Tra il 2008 e il 2010 il Dipartimento per la Promozione e Politica Industriale (DIPP)³⁶, il Ministero delle Finanze e diversi organismi politici e istituzionali indiani hanno sollecitato una revisione del quadro normativo in materia di Investimenti Diretti Esteri; non a caso, l'innalzamento della soglia ha costituito il tema di maggior contrasto con il Ministero della Difesa, riluttante a modificare interamente il limite sugli IDE dato il carattere strategico del settore difesa e la fragilità della nascente industria indiana³⁷. Il Ministro della Difesa indiano ha infatti manifestato la propria contrarietà in merito, affermando che:

the country's defence sector is not mature enough to absorb an inflow of military technologies that would result from an increase in FDI³⁸.

Per la verità, anche importanti organismi rappresentativi del tessuto industriale indiano, come la Confederation of Indian Industry (CII) e la Federation of Indian Chamber of Commerce and Industry (FICCI) sembrano poco favorevoli ad una sostanziale riforma³⁹. In particolare quest'ultima basa le sue valutazioni considerando i riflessi della crisi economica mondiale sul mercato della Difesa indiano e cinese:

³⁶ Nel Discussion Paper del maggio 2010, il Dipartimento per la Promozione e la Politica Industriale affermava che: "a higher FDI limit would also provide a significant incentive for transfer of know-how/technology to the country, leading to higher levels of technological expertise. This, in turn, would assist in achieving the government's objective of 70% through the absorption of latest technologies, thereby promoting the government's objective of self-reliance. It would also encourage original equipment manufacturers (OEMs) to bring in proprietary technology and lead to corresponding modernization of our defence equipment and help promote private Research & Development, by complementing the efforts of the public sector".

³⁷ S.N. Misra, "FDI in Defence: The road ahead", *India Strategic*, January, 2012, http://www.indiastrategic.in/topstories1338_FDI_in_defence.htm.

³⁸ Jon Grevatt, "Indian foreign direct investment decision in under consultation", in *Jane's Defence Weekly*, 16 March, 2011, p. 17.

³⁹ Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Foreign Investment Promotion Board, *Annual Review*, 2010, <http://www.fipbindia.com/FIPB%20REVIEW%202010.pdf>.

FICCI strongly believes that India would continue to attract OEMs (Original Equipment Manufacturers) for co-development and JVs at the existing FDI ceiling of 26%. This is so because India and China are only two countries where the spending on new defense platforms and systems will continue to grow in the post-global economic crisis period. In western countries, firstly, the defense markets are more or less saturated and secondly, the defense budgets have already started declining in the post economic crises period⁴⁰.

Si è giunti, pertanto, a considerare la normativa vigente come regola generale e pressoché valida per la maggioranza dei casi sebbene, in situazioni particolari e solo in seguito a valutazioni caso per caso, sia consentito rendere flessibile il cap sugli IDE così da permettere la realizzazione di JVs con una diversa distribuzione delle quote societarie: è il caso, per esempio, dell'accordo con la Russia per lo sviluppo del Multi-Role Transport Aircraft e quello tra la francese SNECMA con l'indiana HAL (Hindustan Aeronautics Limited)⁴¹.

Come anticipato in precedenza, se si considera che circa il 70% degli equipaggiamenti militari indiani deriva dall'attività di import⁴², il ruolo degli Investimenti Diretti Esteri appare sempre più determinante in quanto permetterebbe al settore industriale di raggiungere adeguati livelli di autonomia e autosufficienza tali da affrancare il paese dall'approvvigionamento estero, strada quasi del tutto obbligata a causa dell'assenza di una solida base tecnologia⁴³. Le ambizioni indiane, di fatto, puntano al conseguimento di una maggiore indipendenza strategica

⁴⁰ "Max. 49% FDI in Defence: FICCI", *StratPost*, luglio, 2010, disponibile su: <http://www.stratpost.com/max-49-fdi-in-defense-ficci>.

⁴¹ Sushant K. Singh, "Foreign Direct Investment in India's Defence Sector – go beyond 51%", *Takshashila Institution Discussion Document*, April, 2010, <http://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2010/03/TDD-DefenceFDI-SKS-20100414.pdf>.

⁴² Nel 2010 l'India è diventato il primo importatore di armi al mondo con il 9% dei volumi internazionali di armi tra il 2006 e il 2010. La Russia si rivela il primo fornitore con l'82%

⁴³ Laxman K. Behera, "A Case for Increasing FDI up to 100 per cent in India's Defence Industry", *IDS Policy Brief*, August, 2001.

nella produzione di armamenti e all'incremento della propria competitività come potenza commerciale, ritagliandosi una buona fetta del mercato dell'export (nel 2007 il valore delle esportazioni era di soli 100 milioni di dollari)⁴⁴. New Delhi, inoltre, punta a sostituire la gran parte dei sistemi d'arma esistenti, considerati ormai obsoleti e arretrati tecnologicamente.

Il settore tecnologico risente, infatti, di insufficienti finanziamenti soprattutto in Ricerca & Sviluppo malgrado il bilancio della difesa sia aumentato del 250% in dieci anni, arrivando quasi a toccare quota 40 miliardi di dollari nel 2009 (circa il 3,1% del PIL)⁴⁵. Nel budget per il 2011 e 2012, presentato al Parlamento nel mese di febbraio, le risorse destinate alla *Defence Research and Development Organization* (DRDO) – l'agenzia destinata allo sviluppo di tecnologie per la Difesa – ammontano a 2,2 miliardi di dollari, circa il 6% del totale⁴⁶. Tuttavia, nonostante il lancio di importanti programmi di ammodernamento e sviluppo della base industriale, l'incidenza della componente privata è ancora oggi limitata; tra il 2005 e il 2006 – gli ultimi anni di cui sono disponibili rilevazioni statistiche – la spesa totale privata in R&S nel comparto Difesa è stata di 4 milioni di dollari (Rs. 17,67 crores)⁴⁷ e perfino nella più recente *Defence Procurement Procedure* del 2011, le disposizioni in merito a offsets e acquisizioni sembrano non riportare sostanziali modifiche in merito alla soglia di IDE nelle JVs⁴⁸.

⁴⁴ Andrea Nativi, "Un gigante armato fino ai denti", in *Risk* (quaderni di geostrategia), n. 61, marzo-aprile, 2011.

⁴⁵ Alessandro Marrone, "Il mercato della difesa indiano (e l'Italia)", in *Risk* (quaderni di geostrategia), n. 61, marzo-aprile, 2011.

⁴⁶ Laxman K. Behera, "India's Defence Budget 2011-2012", *IDS Policy Brief*, March, 2011.

⁴⁷ Laxman K. Behera, "A Case for Increasing FDI up to 100 per cent in India's Defence Industry", *op. cit.*, p. 11.

⁴⁸ Laxman K. Behera, "A Critical Review of Defence Procurement Procedure 2011", *IDS Policy Brief*, January, 2011.

1.2 *Passato e futuro nelle relazioni tra Stati Uniti e India nel settore della difesa: un'analisi politico-industriale*

Come accennato, la politica di limitazione degli IDE è oggetto di forti pressioni soprattutto internazionali, con implicazioni strategiche nelle cooperazioni bilaterali tra l'India e i paesi partner; una su tutte è indubbiamente la collaborazione con gli Stati Uniti. Un negoziato costante e regolare in materia di Investimenti Diretti Esteri si sviluppa in seno all'US-India Business Council, interlocutore principale di sostegno alle imprese che operano nel mercato americano e indiano. È stato costituito nel 1975 su iniziativa di entrambi i paesi con l'obiettivo di coinvolgere il settore privato e incrementare i flussi di investimenti; inoltre, gioca un ruolo fondamentale a sostegno delle iniziative del governo statunitense tra cui spiccano l'*USA-India Economic Dialogue* (CEO Forum), l'*US-India High Technology Cooperation Group*, l'*US-India Energy Dialogue*, il *Defense Procurement & Production Group* e l'*US-India Trade Policy Forum*⁴⁹. L'USIBC promuove un innalzamento del cap perfino oltre il 49% per favorire l'afflusso di investimenti in attività che facilitano il trasferimento di tecnologie⁵⁰.

Dalla Guerra Fredda ad oggi, le relazioni tra New Delhi e Washington sono radicalmente mutate in concomitanza con le profonde trasformazioni avvenute nel quadro internazionale in seguito al collasso dell'URSS; durante il confronto bipolare, infatti, la qualità dei rapporti bilaterali tendeva ad oscillare tra rari momenti di particolare intensità, come il sostegno americano in termini di forniture militari nella guerra indo-cinese del 1962, e lunghi periodi di totale disaffezione ed allontanamento politico-diplomatico⁵¹. Le divergenze emersero già con il ritiro delle forze USA dalla prima guerra indo-pakistana del 1965, si amplia-

⁴⁹ Sito web US-India Business Council, <http://www.usibc.com/about>.

⁵⁰ Commissione Aerospazio e Difesa dell'US India Business Council <http://www.usibc.com/advocacy/committees/aerospace>.

⁵¹ Brian K. Hedrick, "India's Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships", *Strategic Studies Institute (Letort Papers)*, November, 2009.

rono con la decisione americana di stringere legami con Islamabad e si acutizzarono all'indomani del terzo conflitto del 1971, quando gli Stati Uniti inviarono la portaerei USS Enterprise nel Golfo del Bengala come minaccia atomica nei confronti di New Delhi⁵².

Gli orientamenti di politica estera adottati nel secondo dopo guerra incisero indubbiamente sulla collocazione dell'India nello scacchiere internazionale in quanto, malgrado la politica di non allineamento⁵³ sostenuta da Nehru, il legame con l'Unione Sovietica si mostrava costante e permetteva l'afflusso di importanti equipaggiamenti militari tale da rendere il mercato della difesa indiano uno dei principali sbocchi commerciali di Mosca. La situazione oggi non sembra particolarmente diversa, in quanto la Russia risulta il primo fornitore con più dell'80% del mercato⁵⁴.

Fino agli anni '80 le differenti percezioni sulla sicurezza internazionale tra Washington e New Delhi non consentivano una convergenza politico-economica tale da agevolare significative cooperazioni in materia di sicurezza e difesa. Un primo riavvicinamento avvenne sulla scia dell'intervento russo in Afghanistan sul finire degli anni '70 ma solo durante la Presidenza Reagan fu firmato un Memorandum of Understanding sul trasferimento di tecnologie attraverso il quale l'India ricevette, tra l'altro, motori aeronautici turbo ventola General Electric F404 per il programma Light Combat Aircraft (LCA) e il permesso di co-produrre localmente sia dispositivi a visione notturna sia l'impianto di produzione dell'F-5 (le componenti negoziate erano comunque al di sotto dello

⁵² Ashok Sharma, "Indo-US Strategic Convergence: An Overview of Defence and Military Cooperation", *Claws Paper* (Center for Land Warfare Studies), N. 2, 2008.

⁵³ L'India fu tra i principali fondatori e sostenitori del Movimento dei Paesi Non Allineati. Nato intorno agli anni cinquanta del novecento, si delineò per iniziativa di alcuni governanti (soprattutto lo jugoslavo Tito, l'indiano Nehru, l'egiziano Nasser) raccogliendo adesioni fra paesi del Terzo mondo di recente indipendenza. La prima conferenza ufficiale dei non allineati si tenne a Belgrado nel settembre del 1961 e vi parteciparono venticinque paesi sulla base di un programma alternativo ai due blocchi allo scopo di permettere lo sviluppo economico e sociale dei paesi aderenti e la democratizzazione delle relazioni internazionali attraverso il disarmo e una politica di non ingerenza nelle scelte degli Stati.

⁵⁴ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford University Press, 2011.

stato della arte tecnologico). L'accordo del 1984 si rivelò il primo di una lunga serie e, in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991, gli anni novanta videro un progressivo riavvicinamento tra Stati Uniti e India⁵⁵.

La fine della Guerra Fredda, di fatto, ha scardinato il sistema di relazioni ormai consolidato tra Mosca e New Delhi e imposto radicali cambiamenti all'apparato economico industriale indiano, soffocato dal crescente deficit commerciale e dal progressivo aumento della spesa pubblica corrente. In aggiunta la nuova Russia non era in grado di sopperire alle esigenze del partner asiatico, così, ormai sull'orlo del default finanziario, il governo di New Delhi ha intrapreso la strada delle liberalizzazioni che gradualmente hanno restituito stabilità economico-finanziaria attraverso l'afflusso di capitali stranieri.

Anche il comparto difesa ha inevitabilmente cominciato ad aprirsi ed orientarsi verso l'economia di mercato con l'obiettivo di diversificare le fonti di approvvigionamento e interagire con nuovi partners. Seppur marginale, la prima tessera del mosaico della cooperazione Usa-India post Guerra Fredda avvenne, non a caso, nel 1991 attraverso quello che viene ricordato come "Accordo di Kickligher" che prevedeva di incrementare il livello di cooperazione in materia di difesa tra i due paesi, migliorare l'interazione tra Forze Armate con seminari congiunti ed esercitazioni e tramite la creazione di comitati direttivi⁵⁶.

Nel 1995 fu firmato l'*Agreed Minutes on Defence Relations* che costituisce l'inizio di una nuova fase nelle relazioni industriali tra Washington e New Delhi. L'accordo prevedeva la creazione di un *Defence Policy Group* (DPG) come organo di revisione e sintesi delle attività di analisi di quattro sottogruppi specializzati tra cui il Defence Procurement e Production Group, nato solo nel 2005 e volto ad esaminare le opportunità di cooperazione in materia di acquisizioni, trasferimento di tecnologia e collaborazione tra industrie collegate al settore difesa. I restanti tre sottogruppi sono il *Military Cooperation Group*, il *Joint Technology*

⁵⁵ Ashok Sharma, "Indo-US Strategic Convergence: An Overview of Defence and Military Cooperation", *op. cit.*, p. 8.

⁵⁶ Stephen P. Cohen, Sunil Dasgupta, *Arming Without Aiming: India's Military Modernization*, Brooking Institution Press, 2010.

Group, il *Senior Technology Security Group*. Dopo una lunga e delicata parentesi di ricostruzione dei rapporti diplomatici tra il 1998 e il 2001 – causata da test nucleari indiani e conseguenti sanzioni da parte americana – il *Defence Policy Group* ha ripreso la sua funzione di indirizzo ministeriale, concludendo nel marzo 2011 l'undicesimo meeting⁵⁷.

Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno impresso un impulso determinante allo sviluppo delle relazioni bilaterali e industriali tra i due paesi sia in termini di intensità dei rapporti sia per le prospettive future. Inoltre, sull'onda degli attentati terroristici, tra il 2002 e il 2005 il valore delle vendite di armi verso l'India è passato da 5,6 milioni di dollari a 64 milioni, incremento senza dubbio favorito da alcune semplificazioni apportate al processo di notificazione al Congresso americano. Le esercitazioni congiunte tra i due paesi sono aumentate a tal punto da rappresentare, ancora oggi, una prassi consuetudinaria con il coinvolgimento di ogni ramo delle Forze Armate, incluse le Forze Speciali⁵⁸. Inoltre New Delhi aveva risposto positivamente all'introduzione del sistema di difesa missilistica sostenuto dagli Stati Uniti e, nonostante un riavvicinamento tra Washington e Islamabad in funzione antiterroristica e malgrado il rifiuto indiano di contribuire alla guerra in Iraq del 2003, era ormai chiaro che il baricentro della politica internazionale si fosse spostato lungo l'asse asiatico-mediorientale come era altrettanto evidente il nuovo ruolo dell'India, anche nel controbilanciare l'emergere della potenza cinese.

Il 2004 e in particolare il 2005 sono gli anni in cui si concretizza l'idea di partenariato strategico. La firma di un *New Framework for the US-India Defence Relationship* (NFDR) costituisce il punto di svolta nella storia recente delle relazioni tra i due paesi in quanto conferisce continuità e progettualità alla cooperazione in materia di sicurezza e difesa: il nuovo accordo, firmato nel giugno del 2005, prevede infatti un progressivo incremento del trasferimento tecnologico, coproduzione, R&S e col-

⁵⁷ Per un resoconto dell'incontro vedi il sito dell'Ambasciata indiana a Washington: [http://www.indianembassy.org/prdetail1696/press-release-on-11th-u.s.-india-defence-policy-group-\(dpg\)-meeting](http://www.indianembassy.org/prdetail1696/press-release-on-11th-u.s.-india-defence-policy-group-(dpg)-meeting).

⁵⁸ Subhash Agrawal, "India and United States: a new partnership", *The International Spectator*, Vol. 46, No. 2, June 2011.

laborazione in campo industriale sotto il coordinamento del *Defence Policy Group* (DPG). Dalla firma del documento ad oggi, le vendite verso l'India sono aumentate in modo esponenziale, comprendendo i più importanti sistemi d'arma come ad esempio 6 C-130J Hercules (con relative apparecchiature, formazione del personale e servizi), 8 P-8 Poseidon aereo da pattugliamento marittimo (in versione P-8I appositamente sviluppata per le esigenze indiane), 6 elicotteri Sikorsky H-3 Sea King e l'ex classe Austin, USS Trenton unità da trasporto anfibio, ribattezzata INS Jalashwa, che attualmente costituisce la seconda nave più grande della Marina indiana⁵⁹. Un'ulteriore testimonianza del sodalizio indo-americano si concretizza nel giugno 2011 quando New Delhi approva formalmente l'acquisto di dieci C-17 Globemaster III per un valore di 4,1 miliardi di dollari⁶⁰.

Dall'analisi condotta finora sembra che le relazioni industriali tra Stati Uniti e India siano sostanzialmente immuni da contrasti e resistenze; tuttavia, sia da parte americana che da quella indiana sussistono una serie di fattori che potrebbero ostacolare e limitare la cooperazione industriale nel settore difesa.

Il concetto di *reliable supplier* sintetizza le posizioni di alcuni funzionari indiani i quali sembrano scettici in merito alla volontà di Washington di rendersi a tutti gli effetti un partner affidabile, specialmente in materia di trasferimento tecnologico; infatti, la regolamentazione degli Stati Uniti prevede che la cessione di determinate tecnologie sensibili possa avvenire solo verso quei paesi che abbiano firmato tre specifici documenti, volti a incrementare il livello di interoperabilità: il *Communications Interoperability and Security Memorandum of Agreement* (CISMOA), il *Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geospatial Cooperation*

⁵⁹ Brian K. Hedrick, "India's Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships", *op. cit.*, p. 37. A seguito delle rivolte in Libia, nel febbraio del 2011 è stata anche schierata nel Mediterraneo per evacuare i cittadini indiani; "Naval ships to bail out Indians stranded in Libya", in *Times of India* http://articles.timesofindia.india.com/2011-02-27/mumbai/28637902_1_indian-navy-naval-ships-ins-jalashwa.

⁶⁰ Si tratta del più importante contratto mai firmato tra l'India e una società statunitense e si stima che possa generare 23.000 posti di lavoro in 44 Stati. Ambasciata degli Stati Uniti a New Delhi, *Press Releases, June, 2011*, <http://newdelhi.usembassy.gov/pr060711.html>.

(BECA) e il *Logistic Support Agreement* (LSA). Il primo impone agli “acquirenti di attrezzature di difesa americane di garantire la compatibilità tra le apparecchiature in dotazione all'India e gli altri sistemi USA”; il secondo prevede, invece, un reciproco supporto logistico – scambi di comunicazioni e relativo equipaggiamento – mentre l'ultimo permetterebbe alle Forze Armate dei due paesi di godere di un uso condiviso degli impianti per la manutenzione, l'assistenza, le comunicazioni e il rifornimento di carburante⁶¹.

L'establishment indiano sembra riluttante a sottoscrivere i tre accordi – nonostante la mancata firma comporti un accesso alle sole apparecchiature americane prive di tecnologie ed elettronica all'avanguardia – in quanto ritenuti eccessivamente ingerenti e ininfluenti sulle capacità operative indiane⁶², tant'è vero che durante l'ultimo *Strategic Dialogue*⁶³ nel luglio 2011, tali accordi non rientravano tra le materie oggetto di discussione e negoziato⁶⁴. Nello specifico, la mancata sottoscrizione dei tre documenti potrebbe compromettere il trasferimento di strumenti tecnologicamente avanzati relativi all'avionica, alle comunicazioni e ai sistemi di navigazione satellitare degli 8 Boeing P-8I Poseidon e dei 6 C-130J:

Signing the CISMoa would be essential for a high-tech system like P-8I that is packed with sensitive technologies. The US wants to share these technologies with India, but will make sure that they are suitably protected by the CISMoa⁶⁵.

⁶¹ Alan K. Kronstadt, Paul K. Kerr, Michael F. Martin, Bruce Vaughn, “India: Domestic Issues, Strategic Dynamics, and U.S. Relations”, *CRS Report to Congress*, September, 2011.

⁶² “Absence of Military Pacts With U.S. Will Not Impact Capability: IAF Chief,” *Hindu*, October 16, 2010, <http://www.thehindu.com/news/national/article832624.ece>.

⁶³ L'US-India Strategic Dialogue è stata lanciato nel 2010 dal Segretario di Stato americano Hillary Clinton, come pietra angolare del dialogo politico tra gli Stati Uniti e India. Lo scopo è quello di valutare i progressi compiuti tra i due paesi, fornire una guida politica e proporre nuove aree di cooperazione. Per un resoconto dell'ultimo incontro, avvenuto nel luglio 2011, vedi, <http://newdelhi.usembassy.gov/pr071911c.html>.

⁶⁴ “CISMoa, LSA Not on Table of Indo-US Strategic Dialogue”, *Deccan Herald*, July, 2011, <http://www.deccanherald.com/content/176548/cismoa-lsa-not-table-indo.html>.

⁶⁵ Rahul Bedi, “India Faces US technology transfer hurdles”, in *Jane's Defence Week-*

Nonostante le forti resistenze politiche di New Delhi, nel 2009 – in seguito a due anni di costanti trattative – l'India ha firmato l'*End-User Monitoring Agreement* (EUMA) all'interno di un'iniziativa molto più ampia nel settore della cooperazione nucleare e in quello spaziale⁶⁶. L'accordo stabilisce dei limiti su come il paese acquirente – in questo caso l'India – può o non può utilizzare l'equipaggiamento fornito dagli Stati Uniti, con implicazioni molto rilevanti in quanto tocca differenti aspetti del trasferimento di armi convenzionali. L'*end-user certificate* è una prassi consolidata nel mercato della difesa ed è uno tra gli strumenti contrattuali in grado di evitare un utilizzo improprio del bene oppure di un potenziale ri-trasferimento all'interno del paese acquirente tale da rendere possibile una sua ri-esportazione a condizioni non ammissibili, entrando nel mercato illecito (in inglese *Arms Transfer Diversion*)⁶⁷. È uno dei metodi ritenuti più efficaci nella prassi internazionale per evitare che armi leggere o di piccolo calibro raggiungano zone di conflitto oppure Stati sottoposti ad embargo dato che il soggetto esportatore, prima di effettuare la vendita, è tenuto a mostrare i documenti che attestino la destinazione e l'uso finale dell'arma.

Tuttavia tali certificati possono essere oggetto di contraffazione o esaminati superficialmente tant'è vero che alcuni governi rilasciano EUCs inadeguati o privi di molti degli elementi comunemente ritenuti necessari per valutare consapevolmente una domanda di licenza di esportazione⁶⁸. Nel caso dell'accordo firmato tra Washington e New De-

ly, 2 June, 2010, p. 19.

⁶⁶ Jeff Abramson, Daniel Horner, "India, U.S. Agree on Defense Trade Monitoring", in *Arms Control Today*, September, 2009, http://www.armscontrol.org/act/2009_09/India_US_trade; "India, US agree on end user monitoring pact" in *The Times of India*, July, 2009, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-07-20/india/28164160_1_end-user-monitoring-pact-cooperation-defence; "U.S. and India Reach Agreement on Defense End-Use Monitoring Arrangements and Space Technology Safeguards" in *International Trade Law News*, July, 2009, <http://www.djacobsonlaw.com/2009/07/us-and-india-reach-agreement-on-defense.html>.

⁶⁷ Matt Schroeder, Helen Close, Chris Stevenson, "Deadly Diversion. Arms Transfer Diversion", *Small Arms Survey Yearbook 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, 2008.

⁶⁸ Per un'analisi dettagliata sull'argomento vedi Mark Bromley, Hugh Griffiths, "End-user certificates: improving standards to prevent diversion" in *SIPRI Insights on Peace*

lhi, è il Dipartimento della Difesa americano che si occupa dell'EUMA attraverso il programma *Golden Sentry* volto a:

monitorare l'utilizzo di articoli e servizi per la difesa forniti a clienti stranieri o a organizzazioni internazionali con l'obiettivo di minimizzare i rischi in conformità delle disposizioni sul trasferimento di armi, sostenendo la sicurezza nazionale e gli obiettivi di politica estera degli Stati Uniti⁶⁹.

Il programma trae la sua legittimità giuridica da un emendamento del 1996 al U.S. *Arms Export Control Act* (AECA) e dal *Foreign Assistance Act* (FAA) del 1961⁷⁰; la sezione 40A dell'AECA dedicata all'*End-User Monitoring of Defence Articles and Defence Services* prevede una "ragionevole garanzia" che⁷¹:

- 1) il destinatario si conformi ai requisiti imposti dal governo americano in relazioni all'uso, ai trasferimenti e alla sicurezza degli articoli e servizi per la difesa;
- 2) tali articoli e servizi siano utilizzati per gli scopi prefissati.

Tale contesto normativo prevede l'applicazione del cosiddetto "Sentinella d'oro" ai contratti per la difesa intergovernativi, vale a dire quelli che rientrano nella categoria *Foreign Military Sales*, in cui l'operazione avviene tra due Stati. Da non confondere con il programma *Blue Lantern* del Dipartimento di Stato il quale, invece, è adottato nel caso di *Direct Commercial Sales*, ossia di vendite concluse direttamente dall'azienda americana con lo Stato straniero. In questo specifico caso, i controlli sull'uso finale delle vendite commerciali dirette sono effettuati dal personale all'estero della missione USA oppure dalla Direzione del Dipartimento di Stato che si occupa dei controlli sul commercio di arti-

and Security, No. 2010/3, March, 2010.

⁶⁹ Sul sito del Directorate of Defence Trade Controls (DDTC) sono disponibili i report sull'End-User Monitoring, http://pmdtcc.state.gov/reports/enduse_reports.html.

⁷⁰ Il testo del documento in forma integrale: <http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf>.

⁷¹ Il testo completo dell'*Arms Export Control Act* è disponibile al seguente sito internet: http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/US/arms_exp_cont_act.pdf.

coli per la difesa (PM/DDTC)⁷². Nel dettaglio, l'EUMA tra Stati Uniti e India prevede che⁷³.

- gli Stati Uniti effettuino periodicamente delle ispezioni e l'inventario di ciascun articolo trasferito in India. Tuttavia, durante le trattative New Delhi ha duramente contestato il controllo fisico da parte del personale statunitense proponendo, piuttosto, un controllo delle registrazioni e ulteriori misure analoghe. Si è giunti, pertanto, a una sorta di compromesso per cui è concesso un controllo materiale ma nei tempi e luoghi definiti dagli addetti indiani. In ogni caso, sono da escludere potenziali sopralluoghi inattesi in quanto ogni funzionario USA necessita di particolari visti d'ingresso e altre forme di assistenza da parte dello Stato destinatario;
- Washington abbia la facoltà di verificare che l'India stia utilizzando le armi acquistate per lo scopo a cui sono state destinate. Di conseguenza, nel caso in cui alcuni sistemi d'arma siano predisposti contro o a difesa di un determinato paese, essi non possono essere schierati diversamente;
- ogni pezzo di ricambio debba essere acquistato unicamente dagli Stati Uniti oppure solo previa autorizzazione americana nel caso fosse ottenuto da un altro paese. Ciò per evitare che l'India possa eventualmente svincolarsi e rendersi autonoma in termini di manutenzione dei sistemi.

In passato, Washington aveva già incluso alcuni programmi di monitoraggio, inserendoli nella *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) per i contratti che riguardavano, per esempio, la vendita di 8 aerei da pattugliamento marittimo P-8I della Boeing, di 6 C130-J Hercules e della USS Trenton (la già menzionata unità da trasporto anfibio acquistata dall'India nel 2007 e rinominata INS Jalashwa). Tuttavia, come ricordato dal

⁷² U.S. Department of State, Directorate of Defense Trade Controls (DDTC), *End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services, Commercial Exports FY 2009*, http://pmdtcc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2009.pdf.

⁷³ Brahmag Chellaney, "Factsheet on U.S-India accord on end-use monitoring" in *India Abroad*, July 31, 2009, <http://chellaney.net/2009/07/22/factsheet-on-u-s-india-accord-on-end-use-monitoring/>.

Ministro degli Affari esteri indiano nel 2009:

We have agreed on the end-use monitoring arrangements that will henceforth be referred to in letters of acceptance for Indian procurement of US defence technology and equipment. This systematizes ad hoc arrangements for individual defence procurements from the USA entered into by previous governments⁷⁴.

Come accennato in precedenza, l'EUMA destava molte preoccupazioni a causa delle condizioni particolarmente restrittive e invasive che imponeva. Nel 2008, il *Comptroller and Audit General* indiano criticava aspramente la clausola sull'end-user che riguardava l'acquisto della USS Trenton:

Restrictive clauses raise doubts about the real advantages from this deal. For example, (there are) restrictions on the offensive deployment of the ship and permission to the (US) government to conduct an inspection and inventory of all articles transferred under the end-use monitoring clause of the LOA (Letter of Offer and Acceptance issued by the US government)⁷⁵.

Tali considerazioni, di carattere industriale e tecnologico, meritano comunque di essere inquadrare in un contesto più strettamente politico. Indubbiamente le relazioni tra New Delhi e Washington sono destinate ad una rapida evoluzione, soprattutto alla luce della già menzionata *Defence Strategic Guidance* americana pubblicata nel gennaio 2012. Pertanto, sarà interessante osservare se le dichiarazioni di intenti politici e le strategie di politica estera si tradurranno in una più intensa cooperazione nel campo della difesa tra i due paesi. Citando un ufficiale americano:

⁷⁴ Embassy of India to Belgium, Luxembourg and European Union, *Statement in Parliament on visit of US Secretary of State*, July, 2009, http://www.indembassy.be/speeches_statements/july/jul21a.html.

⁷⁵ "US Arms Export Agreements a Sticking Point for India", *Defence Industry Daily*, April, 2008, <http://www.defenseindustrydaily.com/US-Arms-Export-Agreements-a-Sticking-Point-for-India-04857/>.

We're really shifting to a point at which our defense interactions with India are becoming routine. We expect cooperation, and we're moving to an era in which we think defense cooperation with India is just going to be on a steady roll⁷⁶.

⁷⁶ Marcus Weisgerber, "Panetta To Discuss New U.S. Asia Policy, Indian Ties During Trip", *DefenceNews*, May, 2012, [http://www.defensenews.com/article/20120530/DEFREG02/305300001/Panetta-Discuss-New-U-S-Asia-Policy-Indian-Ties-During-Trip?odyssey= tab|topnews|text|FRONTPAGE](http://www.defensenews.com/article/20120530/DEFREG02/305300001/Panetta-Discuss-New-U-S-Asia-Policy-Indian-Ties-During-Trip?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE).

2.

L'industria della difesa indiana tra potenzialità e criticità

Due sono le fasi principali che contraddistinguono il processo di industrializzazione del settore difesa: dall'indipendenza nazionale fino alla metà degli anni '60, il principio di *self-sufficiency* dettava e guidava la linea di governo in materia di approvvigionamento e sviluppo industriale; tra la metà degli anni '60 alla metà degli anni '80 la dottrina dell'autosufficienza venne sostituita dalla cosiddetta *self-reliance* la quale, nel corso del tempo, fu perseguita attraverso l'acquisizione di capacità di coproduzione¹.

Negli anni successivi la proclamazione dell'indipendenza, l'industria della difesa era ben lontana dal potersi considerare in grado di rispondere alle crescenti esigenze di sicurezza nazionale e delle Forze Armate. Dal 1947 e fino alla prima metà degli anni '60, l'acquisto di prodotti *off-the-shelf* da Francia e Gran Bretagna rappresentava una strada pressoché obbligata. Tuttavia, New Delhi era già determinata a ridurre la forte dipendenza dalle fonti estere, pur dovendo contemporaneamente alimentare la propria industria con materiale di provenienza britannica dal momento che l'arsenale indiano era comunque costituito da componenti inglesi. In altre parole, durante questa prima fase la politica indiana di importazione era dettata da ragioni tecniche ed economiche piuttosto che da motivazione politiche o di schieramento ideologico².

¹ Manjeet S. Pardesi, R. Matthews, "India's tortuous road to defence industrial self-reliance", in *Defence & Security Analysis*, Vol. 23, No. 4, December, 2007.

² Ian Anthony, *The Arms Trade and Medium Powers: Case Study of India and Paki-*

Il raggiungimento di un accettabile livello di *self-sufficiency* in termini di produzione, obiettivo principale e tutt'ora al centro del processo di trasformazione in campo militare/industriale, è stato ostacolato dalla mancanza di adeguati finanziamenti, dall'incapacità e impossibilità di accedere alle tecnologie più avanzate, e dalla necessità di affrontare le impellenti priorità in ambito interno, scandite da rilevanti problemi socio-economici e di nation-building. Complementare al principio di autosufficienza nella produzione industriale, e in qualche modo sostitutivo, è il concetto di *self-reliance* che, dettando le politiche industriali già dagli anni '60, richiedeva necessariamente un grado di dipendenza da fonti straniere affidabili tale da consentire l'accesso alle nuove tecnologie e fornire componenti e sistemi d'arma. Quindi, dopo l'indipendenza e l'adozione di una politica di non allineamento:

era ovvio che la politica estera poteva essere rinforzata e sostenuta solo da una politica di *self-reliance* nel settore difesa. Essendo in una posizione in cui l'autosufficienza doveva essere raggiunta partendo da una fase di deindustrializzazione, l'India optò per un percorso incrementale, lungo un modello equilibrato di autosufficienza. Per raggiungere l'obiettivo, era quindi necessario continuare a soddisfare le esigenze attraverso le importazioni e, contemporaneamente, sviluppare le proprie capacità industriali³.

Pertanto, la politica di *self-reliance* si fondava sulla diversificazione delle fonti di approvvigionamento dei sistemi d'arma e delle tecnologie militari, allo scopo di creare ed espandere le capacità interne in termini di progettazione, sviluppo e fabbricazione. In tale contesto, se inizialmente il governo indiano guardava con maggior interesse a paesi come Francia, Inghilterra e Svezia, in seguito alla guerra indo-cinese del 1962 la maggior parte dei paesi occidentali, tra cui gli stessi USA, si rivelarono riluttanti a cooperare con New Delhi. Però, è solo in seguito alla crisi dei missili di Cuba e alle frizioni diplomatiche tra Mosca e Pechino che le rela-

stan 1947-90, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1991.

³ Ajay Singh, "Quest for Self-Reliance", in J. Singh ed., *India's Defence Spending: Assessing Future Needs*, New Delhi: Knowledge World, 2001.

zioni tra l'India e l'Unione Sovietica decollarono e che quest'ultima intraprese i primi decisivi passi politico-commerciali, divenendo nel tempo il primo fornitore di materiali d'armamento; posizione che, come detto, detiene di gran lunga ancora oggi.

A partire dagli anni '60 e fino alla metà degli anni '80, un ulteriore elemento ha giocato un ruolo chiave nello sviluppo delle capacità industriali del paese, vale a dire la licenza di produzione di sistemi d'arma o sottosistemi – strumento che continua tuttora a plasmare l'evoluzione dell'industria della difesa: dopo anni di vani tentativi volti ad acquisire e produrre il caccia intercettore britannico Electric Lightning e l'F-104 statunitense, nel 1964 l'Unione Sovietica trasferì all'India 6 MiG-21, concedendo per la prima volta la produzione del modello su licenza e l'assistenza tecnologica⁴. Gli accordi stipulati iniziarono a contenere offsets diretti – tra cui il trasferimento di tecnologia – e offsets indiretti – relativi soprattutto all'approvvigionamento di materie prime. Va sottolineato che durante il periodo considerato, i contratti firmati sia con la Russia che con alcuni paesi occidentali furono comunque contraddistinti da licenza di produzione e assistenza tecnologica. È necessario anche ribadire che ad eccezione di un numero limitato di prodotti e articoli per la difesa di origine occidentale, la maggior parte dei sistemi d'arma proveniva dall'Unione Sovietica e da altri Stati appartenenti al blocco comunista.

A metà degli anni '80, la politica indiana volta a costruire un'industria della difesa solida e autonoma tramite l'assorbimento di tecnologia straniera e licenza di produzione cominciò a generare i primi frutti e New Delhi iniziò a dimostrarsi autosufficiente nella produzione di piccole armi, munizioni e artiglieria di medie dimensioni. Grazie alla produzione su licenza, avviò le prime fabbricazioni di elicotteri, velivoli da combattimento, carri armati, veicoli da trasporto truppe, missili tattici e fregate. Sono gli anni in cui, sotto la guida di Indira Gandhi, l'India intraprende lo sviluppo dei tre maggiori programmi per la difesa con l'obiettivo di ridurre il legame di dipendenza con Mosca, rivolgendosi

⁴ Ravinder P. Singh, *Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford University Press, 1998.

anche al mercato internazionale: Integrated Guided Missile Development Programme (IGMDP), Light Combat Aircraft (LCA) e Arjun Main Battle Tank (MBT)⁵.

Tuttavia con l'implosione dell'Unione Sovietica, New Delhi si trovò isolata e vulnerabile, motivo per cui attuò una serie di prime riforme e al tempo stesso orientò la politica estera in risposta ai rapidi cambiamenti del panorama geopolitico. Ma il comparto industriale non era ancora capace di ridurre il gap tecnologico con i paesi più avanzati, né di tenere il passo e adeguarsi ai progressi tecnico-scientifici che qualificavano la progettazione e lo sviluppo dei sistemi d'arma nel resto del mondo⁶. Due dei tre programmi di punta della difesa, LCA e MBT, sono ancora appesantiti da continui ritardi nella tabella di marcia e da costi altissimi nonché – secondo alcuni – da sistemi obsoleti e design arretrato. Ciò ha provocato la necessità di continuare ad acquisire all'estero sistemi d'arma, guardare a nuove fonti di approvvigionamento, come Israele⁷, lavorare ad un lento ma costante riavvicinamento agli Stati Uniti, mantenendo comunque solide relazioni con la nuova Russia. A partire dal 1994 il governo indiano, alla luce delle raccomandazioni del Ministero della Difesa, decise di sviluppare gradualmente la strategia di *self-reliance* tramite la ricerca di una interdipendenza basata su programmi di collaborazione internazionale in grado di ridurre i costi di sviluppo e aprire la strada verso il mercato dell'export. Dalle licenze di produzione si intrapresero le prime forme di coproduzione e JVs, favorite da uno dei punti di forza del gigante indiano, vale a dire le sue avanzate capacità nel campo dell'Information Technology e delle telecomunicazioni. Ne sono un esempio la produzione congiunta tra New Delhi e Mosca di un simulatore per il caccia Su-30MKI o la progettazione, sviluppo e realizzazione del velivolo da trasporto tattico multiruolo (Multi-Role Transport Aircraft).

⁵ Manjeet S. Pardesi, R. Matthews, "India's tortuous road to defence industrial self-reliance", *op. cit.*, p. 427.

⁶ Angathevar Baskaran, "The role of offsets in Indian defense procurement policy", in Jurgen Brauer, J. Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004.

⁷ Per una visione d'insieme delle relazioni tra India e Israele, incluso il legame nel settore della difesa, vedi E. Inbar, "The Indian-Israeli Entente", *Orbis*, Winter, 2004, <http://www.biu.ac.il/Besa/Inbar.pdf>.

Come avremo modo di vedere, malgrado i notevoli progressi e gli enormi sforzi profusi nel processo di industrializzazione e nonostante le potenzialità dell'industria della difesa, la situazione odierna sembra essersi fermata al finire degli anni '90. Il percorso verso l'autosufficienza produttiva dell'India è stato ed è tuttora contraddistinto da successi e al tempo stesso da cocenti fallimenti. La maggior parte degli addetti ai lavori, infatti, condivide le parole secondo cui:

In a nutshell, we have “Indianised” well, “Indigenized” satisfactorily but are yet nowhere near becoming “Indian” in terms of becoming self reliant across the spectrum of Indian battle order needs⁸.

Il termine “Indianisation”, traducibile con “indianizzazione”, sta a significare la conversione di tutte le attrezzature per rispondere alle esigenze delle Forze Armate indiane. Il termine “Indigenization”, ovvero “indigenizzazione”, vuol dire costruire sistemi o parti di essi in India.

2.1 Le Defence Public Sector Undertakings (DPSUs) e le Defence Ordnance Factories (OFs)

Il comparto industriale indiano della difesa è attualmente costituito da una rete di 39 *Defence Ordnance Factories* (OFs)⁹, 8 *Defence Public Sector Undertakings* (DPSUs), 50 laboratori per la Ricerca e sviluppo (R&S) – tra cui 9 *Training Institute*, 3 *Regional Marketing Centres* e 4 *Regional Controller of Safety* – e da una quota rilevante di piccole e medie imprese nel settore privato¹⁰. Le prime sono un conglomerato di industrie che

⁸ Venkat Bharathan, Arun Sahgal, “Dynamics of Indian Defence Technology: Indianisation, Indigenization, Industrialization, Integration”, *Journal of Defence Studies*, Vol 5. No 2. April 2011.

⁹ Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report, 2010-2011*, <http://mod.nic.in/reports/welcome.html>.

¹⁰ Indian Ordnance Factories (OFs), <http://ofb.gov.in/index.php?wh=aboutus&lang=en>.

opera sotto il controllo del Department of Defence Production del Ministero della Difesa, mentre le seconde sono società delle quali lo Stato possiede la quota di maggioranza riservandosi, pertanto, l'ultima parola nelle decisioni strategiche riguardo ad esempio le alleanze internazionali, JVs, entrata di nuovi azionisti e vendita di assets sensibili. Da ciò si rileva che la produzione nel settore della difesa sia dominata da una forte presenza del soggetto pubblico, sia diretta che indiretta¹¹.

Le Ordnance Factories sono i maggiori fornitori di equipaggiamenti e materiali per l'Esercito, e rispondono nel contempo alle esigenze sia della componente paramilitare sia delle forze di polizia. Attualmente le unità ammontano a 39; la 40esima e la 41esima sono in fase di realizzazione. La prima dovrebbe essere costruita nella regione del Bihar, nell'India nord-orientale e precisamente a Nalanda, mentre la seconda a Korwa, nel Uttar Pradesh a nord del paese. La loro produzione comprende armi leggere, cannoni, obici terrestri, mortai, lanciarazzi, veicoli blindati e da trasporto (tra cui carri armati Ajeya T-72 di origine sovietica e la versione più aggiornata Bhisma T-90), così come strumenti ottici, dispositivi opto-elettronici, sistemi di puntamento per veicoli blindati e materiali vari (leghe di alluminio, cavi, ecc)¹². Invece, le 8 DPSUs sono: Hindustan Aeronautics Limited (HAL), Bharat Electronics Limited (BEL), Bharat Earth Movers Ltd (BEML), Mazagon Dock Limited (MDL), Garden Reach Shipbuilders and Engineers Ltd (GRSE), Goa Shipyard Limited (GSL), Bharat Dynamics Limited (BDL), Mishra Dhatu Nigam Limited (MIDHANI). Come indicato dalla Tabella 6, HAL – con sede a Bangalore – è la società principale, impegnata nella produzione di aerei, elicotteri, tecnologia aerospaziale e sistemi di comunicazione e navigazione. Insieme al Defence Research and Development Organization (DRDO), le DPSUs e le OFs costituiscono la spina dorsale della base industriale della difesa¹³.

¹¹ Deloitte, CII, *Prospects for Global Defence Export Industry in Indian Defence Market*, 2010.

¹² FWC Sector Competitiveness Studies, *Study on the Impact of Emerging Defence Markets and Competitors on the Competitiveness of the European Defence Sector Final Report*, February, 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/study_defence_final_report_en.pdf.

¹³ Government of India, Ministry of Defence, Department of Defence Production, <http://mod.nic.in/product&supp/welcome.html>.

Nello specifico, a differenza delle Ordnance Factories, le DPSUs sarebbero le uniche realtà in grado di realizzare equipaggiamenti, sistemi d'arma e piattaforme ad elevata tecnologia, detenendo le risorse necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo nazionale di autosufficienza industriale. Più del 65% del valore della produzione totale generata dall'insieme delle imprese pubbliche indiane proviene dalle DPSUs le quali, nel corso degli anni, hanno attraversato un profondo cambiamento strutturale riuscendo ad ampliare e diversificare i propri livelli di produzione. Come si evince dalla Tabella 6, delle 8 DPSUs la Hindustan Aero-

Tabella 6 - Le 8 DPSUs e la relativa specializzazione produttiva

DPSUs	Specializzazione produttiva
Hindustan Aeronautics Ltd (HAL)	Progettazione, sviluppo, fabbricazione, riparazione e revisione di aerei, elicotteri, motori e relative apparecchiature
Bharat Electronics Ltd (BEL)	Progettazione, sviluppo e produzione di componenti elettroniche tecnologicamente avanzate
Bharat Earth Movers Ltd (BEML)	Progettazione e produzione di una vasta gamma di strumenti, compresi i veicoli pesanti e la riprogettazione di soluzioni anche nel settore aeronautico
Mazagon Dock Ltd (MDL)	Sottomarini, cacciatorpediniere, fregate e corvette per la Marina indiana
Garden Reach Shipbuilders and Engineers Ltd (GRSE)	Costruisce e ripara unità navali da combattimento e ausiliarie per la Marina indiana e la Guardia Costiera
Goa Shipyard Ltd (GSL)	Unità navali di media grandezza per usi specifici della Difesa, Guardia Costiera e settore civile
Bharat Dynamics Ltd (BDL)	Missili, sistemi missilistici e munizioni
Mishra Dhatu Nigam Ltd (MIDHANI)	Titanio e leghe di titanio, acciai speciali e di altri metalli per il settore aerospaziale, difesa, energia nucleare, industria chimica

Fonte: Deloitte, CII, *Prospects for Global Defence Export Industry in Indian Defence Market*, 2010, p. 42, http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2007/Prospects_for_global_defence_export_industry_indian_defence_market.pdf.

nautics Ltd (HAL) è il principale fornitore per l'aeronautica: produce 11 modelli di velivoli e altri 14 tramite la produzione su licenza. Tra i prodotti di sviluppo e realizzazione puramente indiana si annoverano il Dhruv, elicottero medio multiruolo – sia in versione civile che militare – l'aereo da addestramento Sitara e il caccia multiruolo Tejas mentre quelli prodotti su licenza sono il Su-30MKI, il Jaguar, l'Hawk, il Dornier (DO-228) e gli elicotteri Cheetah e Chetak¹⁴. La Mazagon Dock Limited (MDL) e la Goa Shipyard Ltd (GSL) si occupano invece del comparto navale e sono specializzate nella costruzione e riparazione di unità da guerra, mentre la Garden Reach Shipbuilders and Engineers Ltd (GRSE) è attiva nella realizzazione di prodotti ingegneristici e tecnologici. Da segnalare, però, che malgrado non si registri alcuna diminuzione nella domanda di beni da parte della Marina e della Guardia Costiera – con un fabbisogno rispettivamente di 95 tra navi e sottomarini entro il 2022 e di 158 navi entro il 2017 – i programmi di costruzione di imbarcazioni da guerra scontano lunghi ritardi nel processo produttivo. Ciò deriva dalla presenza di impianti ormai obsoleti, nonché da politiche e procedure amministrative poco funzionali. Di conseguenza, anche la Marina è stata spesso costretta ad affidarsi a fonti estere in modo da non ridurre la propria potenza ed efficacia¹⁵. Un esempio recente riguarda la consegna entro la fine del 2012 dell'ex portaerei russa Admiral Gorshkov, ribattezzata dalla marina indiana INS Vikramaditya¹⁶.

In generale – il caso appena citato è solo un esempio – i limiti e le criticità in seno alle DPSUs sono ancora evidenti. La *self-reliance*, definita come la quota percentuale della componente nazionale sulla spesa totale per le operazioni di procurement in un dato anno, tra il 1992 e il 1993 raggiungeva il 30% e, secondo quanto pianificato nel 1995, avrebbe dovuto attestarsi intorno al 70% entro i successivi 10 anni, ossia entro il

¹⁴ FWC Sector Competitiveness Studies, *Study on the Impact of Emerging Defence Markets, op. cit.*, p. 148.

¹⁵ BS Randhawa, "Indian shipbuilding: key to maritime and economic security", *op. cit.*, p. 2.

¹⁶ "India riceverà portaerei "Vikramaditya" russa a fine 2012", *Avio News*, gennaio, 2012, http://www.avionews.it/index.php?corpo=see_news_home.php&news_id=1137019&pagina_chiamante=index.php.

2005; di fatto, alla fine del 2011 il dato rimane ancorato ai livelli del '92 e del '93. Sembra indiscutibile pertanto come le OFs, e in misura maggiore le DPSUs, non siano ancora in grado di rispondere del tutto alle esigenze operative e strategiche delle Forze Armate indiane.

Per di più, le armi e i sistemi d'arma acquistati e prodotti su licenza da New Delhi ricadono proprio nel campo d'attività delle DPSUs. Ne sono un esempio il caccia multiruolo Su-30 russo, prodotto su licenza dalla HAL, il sottomarino francese classe Scorpène, di cui la MDL gestisce la produzione sempre su licenza, l'aereo da trasporto tattico C130-J americano¹⁷ e l'unità da trasporto anfibio INS Jalaswa (ex USS Trenton)¹⁸. Quindi, se da un lato le 8 DPSUs hanno incrementato il valore totale della produzione, ampliandosi e diversificandosi, al tempo stesso si è registrato un aumento del grado di dipendenza tecnologica dall'estero che ha generato a sua volta una perdita del valore aggiunto prodotto dalle DPSUs. Tale dipendenza si configura trasversalmente e colpisce, come abbiamo visto, sia la più grande delle aziende, la HAL, sia le più piccole, come la MIDHANI. Una delle cause più probabili è riconducibile ad un errato impiego delle risorse, sia umane che finanziarie in-house, che ha provocato una limitazione degli investimenti nel campo della Ricerca e Sviluppo (R&S). Alcune stime del 2006 e 2007 dimostrano come solo alcune delle 8 DPSUs abbiano destinato un marginale 4% del proprio turnover e il 5% del ricavato delle vendite annuali a R&S, mentre metà delle aziende sembra perfino non aver pianificato né tantomeno effettuato alcun investimento a riguardo.

Peraltro, HAL e BEL costituiscono le uniche società per le quali apparentemente ricerca e progresso tecnologico e scientifico rappresentano ancora un fattore su cui concentrare risorse finanziarie e capitale umano.

¹⁷ Dopo i 6 C130-J già acquistati nel 2008 per circa 1,059 miliardi di dollari, l'India ha intenzione di comprarne altri 6 per operazioni congiunte esercito-aviazione delle Forze Speciali per un valore di 1,2 miliardi, http://www.dsca.mil/PressReleases/36-b/2011/India_11-44.pdf.

¹⁸ Laxman K. Behera, "India's Defence Public Sector Undertakings: a performance analysis", *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, No. 4, October 2009.

2.2 La Defence Research and Development Organization (DRDO)

La *Defence Research and Development Organization* (DRDO) è stata costituita nel 1958, frutto della fusione tra il *Technical Development Establishment* (TDE), il *Directorate of Technical Development & Production* (DTDP) e la *Defence Science Organization* (DSO). Dai dieci laboratori iniziali, nel 1961 il numero era cresciuto a 21 e un anno più tardi raggiungeva le 27 unità. Ad oggi, con una rete di oltre 50 laboratori sparsi per tutto il paese, oltre 5000 scienziati e 25.000 tra personale tecnico e di supporto, rappresenta il pilastro delle attività indiane di ricerca e sviluppo per la difesa. Quest'ultime sono raggruppate in 8 diversi settori: aeronautica, armamenti, elettronica, veicoli da combattimento e sistemi ingegneristici, missili, materiali speciali, sistemi navali e *life sciences*¹⁹.

Tra il 2010 e il 2011 il budget della DRDO ha subito una lieve ma significativa diminuzione dal 6,74% al 6,25% sul totale degli stanziamenti per la difesa. Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che dal 2007-2008 le risorse finanziarie allocate non sono state completamente impiegate, rivelando quindi un certo grado di sottoutilizzazione dell'ammontare assegnato²⁰. La gran parte della distribuzione interna di tali risorse riflette il grado di priorità assegnato alle attività dell'Organizzazione: circa il 35% è diretto verso il settore relativo ai sistemi di difesa strategici, il 30% è riservato alle tecnologie e all'equipaggiamento mentre il 15% alla costruzione di infrastrutture. Sono tre le funzioni principali della DRDO²¹:

- 1) progettare, sviluppare e portare a produzione sistemi d'arma allo stato dell'arte, piattaforme, sensori ed equipaggiamenti;

¹⁹ Sito web della Defence Research and Development Organization (DRDO), <http://drdo.gov.in/drdo/English/index.jsp?pg=homebody.jsp>.

²⁰ Government of India, Ministry of Defence, *Standing Committee on Defence 2010-2011 (Fifteenth Lok Sabha)*, December, 2010, <http://164.100.47.134/lssccommittee/Defence/FINAL%20-%209TH%20REPORT.pdf>.

²¹ Nabanita R. Krishnan, "Critical Defence Technologies and National Security - The DRDO Perspective", *Journal of Defence Studies*, Vol 3. No 3. July 2009; Suranjan Pal, William Selvamurthy, "Capacity Building in Defence Science and Technology: a perspective from DRDO", *Strategic Analysis*, Vol. 32, Issue 2, March, 2008.

- 2) fornire soluzioni tecnologiche per ottimizzare l'efficacia del combattimento delle Forze Armate;
- 3) promuovere e sviluppare adeguate capacità tecnologiche e umane in modo da realizzare una solida base industriale della difesa.

Come parte delle proprie funzioni, la DRDO svolge anche un ruolo di primo piano nei maggiori programmi per la difesa, collaborando con le istituzioni scientifiche nazionali, con le DPSUs e le OFs, creando allo stesso tempo una rete di piccole e medie imprese che contribuiscono alla realizzazione dei progetti più complessi e di rilevanza nazionale. Ad esempio, tra i numerosi progetti conclusi o ancora in corso²², la DRDO è uno dei soggetti chiave per lo sviluppo del Tejas – conosciuto anche con il nome del programma Light Combat Aircraft (LCA) – caccia leggero multiruolo di quarta generazione prodotto dalla HAL, sotto la supervisione dell'Aeronautical Development Agency (ADA)²³. Altrettanto determinante è stato il contributo fornito all'Integrated Guided Missile Development Program (IGMDP) – iniziato nei primi '80 – finalizzato a sviluppare una famiglia di missili strategici guidati, basata su design e sviluppo puramente indiani, il Prithvi, Akash, Trishul e Nag: la DRDO insieme a Israele e Francia, concorre in modo rilevante allo sviluppo del sistema di tracciamento e puntamento del sistema di difesa antiballistico (Anti-Ballistic Missile Defence). Il programma è stato introdotto alla luce della minaccia pakistana e si tratta di un doppio apparato a più livelli composto da due missili intercettori, il Prithvi Air Defence (PAD) – per l'intercettazione dei missili ad alta quota – e l'Advanced Air Defence (AAD) – per l'intercettazione ad altitudini inferiori²⁴. Tuttavia, il fiore all'occhiello della produzione tecnologica della DRDO è il missile da cro-

²² Per un'analisi completa e approfondita dei programmi per la difesa vedi, Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report, 2010-2011*, p. 84-100.

²³ "Tejas (LCA) Fighter Jet High-Altitude Trials at Leh Successful: DRDO", *India Defence*, <http://www.india-defence.com/reports-4111>; "DRDO Seeks Partners to Co-Develop Kaveri Engine for LCA Tejas Fighter Jet", *India Defence*, <http://www.india-defence.com/reports-3870>.

²⁴ "DRDO to Test High Altitude Missile Defense System in February 2011", *India Defence*, <http://www.india-defence.com/reports-4958>.

ciera Brahmos sviluppato in JV con la Russia²⁵: considerato il più veloce della sua categoria, si tratta di un missile versatile che può essere lanciato da navi, silos, mezzi ruotanti, aerei e sottomarini ed è in grado di trasportare singole testate nucleari a 290 km di distanza volando a 2.8 Mach; attualmente è in fase di sviluppo una versione ipersonica capace di raggiungere la velocità di 7 Mach²⁶.

²⁵ Le quote societarie della BrahMos Aerospace Private Limited sono detenute al 50.5% dalla DRDO mentre la società di ricerca russa NPOM possiede il 49.5%. Si tratta di un missile versatile che può essere lanciato da navi, silos, mezzi ruotati, aerei e sottomarini ed è in grado di trasportare singole testate nucleari a 290km di distanza volando a Mach 2.8.

²⁶ "BrahMos to Develop Hypersonic Missile says Dr. Pillai", *India Defence*, April, 2009, <http://www.india-defence.com/reports-4318>.

3.

Gli offsets nel processo di trasformazione industriale

Nel novembre del 2011 il Ministro Pallam Raju ha presieduto una tavola rotonda riguardante le opportunità di cooperazione e partenariato tra Italia e India. Dalle affermazioni del Ministro è emerso il carattere strategico e determinante degli offsets nel quadro di un maggior consolidamento delle relazioni industriali tra i due paesi¹:

vi è un enorme potenziale di rafforzamento della cooperazione industriale nel settore della difesa, in particolare attraverso le politiche di offsets le cui aree di intervento sono state recentemente ampliate, introducendo il settore dell'aviazione civile, della sicurezza nazionale, dell'addestramento e della formazione. [Ha inoltre aggiunto:] tale modifica consentirà di ampliare il ventaglio di opportunità attraverso le quali i soggetti esteri potranno soddisfare i loro obblighi sulle compensazioni industriali².

¹ L'industria italiana della difesa è da anni impegnata nel mercato della difesa indiano attraverso aziende come Selex Communications, Alenia e AugustaWestland mentre Finmeccanica ha ricevuto mediamente 250 milioni di euro di ordinativi all'anno, cifra che potrebbe raddoppiare entro il 2014. Vedi anche Alessandro Marrone, "Il Mercato della Difesa Indiano (e l'Italia)", in *Risk* (quaderni di geostrategia), n. 61, marzo-aprile, 2011.

² Government of India, Ministry of Defence, "Big Scope for India-Italy Defence Industry Cooperation: Pallam Raju", *Press release*, November, 2011.

In effetti, da ciò appare evidente come le politiche di offset rappresentino uno degli strumenti principali della politica industriale indiana nel settore difesa (il comparto nucleare è in genere escluso sebbene sia uno dei settori trainanti del paese). Al tempo stesso, come ricordato da Peter Truscott essi possono costituire un caso concreto di rischio politico e nello specifico di *regulatory risk*, condizionando le attività di investimento estere:

political risk in the Indian defence procurement market encompasses two of the three political risks identified: regulatory and governance risk. Regarding the former, despite recent reforms to many sectors of Indian economy, India's regulatory landscape still imposes significant restrictions on foreign investment activity³.

La dichiarazione del Ministro è solo un richiamo attuale ma il ruolo delle compensazioni nel processo di trasformazione industriale è rintracciabile sin dai primi anni successivi alla dichiarazione di indipendenza e, come già accennato, ha il suo massimo impiego tra gli anni '60 e '80 del secolo scorso. La licenza di produzione e il trasferimento di tecnologia, principalmente sovietica, furono una costante nei rapporti con Mosca anche se in alcuni frangenti i russi ritennero necessario imporre determinate restrizioni e vincoli, limitandosi per esempio a consentire il trasferimento di taluni articoli senza fornire un'adeguata assistenza tecnica. All'India fu anche proibito di esportare specifici prodotti sovietici costruiti su licenza, oppure fu imposto di ricevere solo successivamente alla vendita, informazioni indispensabili o aggiornamenti sugli sviluppi dei sistemi d'arma acquistati. Comunque, se da un lato la compensazione industriale di produrre su licenza non sembra essere stata in grado di forgiare capacità tecnologiche locali, sufficienti a consentire la produzione autonoma dei più avanzati sistemi d'arma, dall'altro ha generato indubbiamente un migliore livello di competenze industriali:

[India's] industrial, science, and technology policies have influenced the procurement of weapons systems from foreign sources

³ Peter Truscott, "The Ascendancy of Political Risk Management and its Implications for Global Security and Business", *RUSI, Whitehall Papers*, 67:1, December, 2006.

employing various offset options. Particularly in the defence sector, offsets such as licensed production, technology transfer, count or barter trade, and long term credit arrangements have been employed consistently. These offset arrangements are not set out as formal policy declarations, but in practice they have been developed and pursued often systematically⁴.

Un ulteriore strumento compensativo utilizzato nelle attività indiane di procurement furono gli accordi di credito a lungo termine (*long-term credit arrangements*), ovvero la richiesta di forme di assistenza al credito e al pagamento nel caso di ingenti acquisti di forniture militari. Con i paesi occidentali – come Francia, Svezia e Gran Bretagna – l'India puntava ad ottenere agevolazioni creditizie per attenuare l'impatto finanziario dell'acquisizione di forniture estere sulla valuta locale. L'Unione Sovietica, d'altro canto, era disposta a vendere sistemi d'arma concedendo crediti a lungo termine con tassi d'interesse molto bassi e soprattutto permettendo il pagamento delle importazioni in rupie; tra il 1971 e il 1991, i contratti di procurement militare tra Mosca e New Delhi raggiunsero un controvalore di 10 miliardi di dollari di cui gran parte furono accompagnati da forme di pagamento agevolato, con scadenze superiori a 12 anni e tassi d'interesse ben al di sotto del 3%;

most of these agreements were signed with highly favorable credit terms, often requiring only ten per cent down on purchases, though twenty percent has been required on aircraft, ship and other short-duration overhaul contracts.

Defence imports from eastern bloc in the 1960s were non particularly burdensome because of long term credits and rupee denominated trade⁵.

Tuttavia, nonostante l'ausilio di tali facilitazioni e malgrado l'aumento della produzione interna, il "peso finanziario" derivato dall'approvvi-

⁴ Manjeet S. Pardesi, Ron Matthews, "India's tortuous road to defence industrial self-reliance", *op. cit.*, p. 430.

⁵ Angathevar Baskaran, "The role of offsets in Indian defense procurement policy", *op. cit.*, p. 221.

gionamento da fonti estere tendeva ad aumentare piuttosto che a diminuire. In aggiunta, la produzione su licenza richiedeva l'importazione di componenti e materie prime, aggravando ulteriormente la situazione economica del paese. Detto ciò, si può ribadire che la strategia indiana abbia certamente generato significative capacità industriali e tecnologiche, non riuscendo tuttavia a conciliare le esigenze dell'industria della difesa con gli equilibri economico-finanziari del paese e fallendo nell'implementazione di una solida ed efficiente base produttiva in grado di tenere il passo con quelle dei principali competitors; l'India rimane tuttora legata all'importazione dei maggiori sistemi d'arma, sebbene siano tangibili la volontà e gli sforzi profusi per imprimere una svolta allo sviluppo delle capacità industriali e manifatturiere, incentivando la funzione delle compensazioni industriali e ricalibrando le procedure di procurement. Va da sé che le performances di crescita economica e commerciale di questi ultimi anni in altri settori contribuiranno a intensificare tale processo.

Non a caso, nel 2004 il governo di New Delhi ha istituito una commissione, denominata Commissione Kelkar, con lo scopo di fornire raccomandazioni in grado di migliorare le procedure di approvvigionamento e ottenere una maggiore partecipazione del settore privato. Il report finale del 2005 ha incoraggiato l'India a sfruttare maggiormente il suo potere d'acquisto e utilizzare gli accordi di compensazione per ampliare la sua base industriale attraverso investimenti esteri e trasferimento tecnologico⁶. In concomitanza con la pubblicazione del report, nel documento riguardante la Defence Procurement Procedure (DPP-05) del Ministero della Difesa si ufficializzava per la prima volta la possibilità di introdurre clausole compensative mentre le linee guida sugli offsets, come indicate dalla Commissione Kelkar, furono incorporate nella nuova procedura di procurement⁷. In più, negli anni seguenti le politiche di offsets

⁶ Government of India, Ministry of Defence, "Kelkar Committee submits report on defence acquisition", *Press release*, April, 2005.

⁷ Nella procedura di procurement del 2005 è inserita, inoltre, una specifica clausola "no bribes" frutto del cosiddetto patto di integrità tra il venditore e il Ministero della Difesa indiano. La clausola dichiara fuori legge la figura dell'agente intermediario che richiede al venditore di poter interagire con il MoD su tutte le questioni relative agli

hanno subito modifiche (nel 2006, nel 2008 e nel 2011) allo scopo di rendere più incisivo e flessibile tale strumento ritenuto fondamentale per la crescita dell'industria della difesa. Quindi il paese prova tuttora a modellare una politica compensativa che sia in grado di rispondere alle esigenze sia del comparto industriale sia delle Forze Armate. Come affermato nel 2008 dal Ministro della Difesa A. K. Antony:

The [offset] policy has been designed to enable our domestic defence industry to participate actively in the complex job of defence production, and forge partnerships with international defence majors to bring in latest technologies and manufacturing efficiencies⁸.

3.1 Il sistema offset nel procurement indiano

Attualmente, la politica di New Delhi stabilisce un tasso minimo di compensazione pari al 30% del contratto principale in caso di valori uguali o superiori ai Rs. 300 Crore – circa 70 milioni di dollari – e nel caso in cui la compravendita rientri nelle categorie “Buy (Global)” e “Buy and Make with Transfer of Technology” (vedi Tabella 7 e Grafico sottostante)⁹. Tale

appalti. È un accordo di natura vincolante in base al quale entrambi gli attori si impegnano a non utilizzare di tangenti o altre forme di corruzione. La sua violazione comporta la scissione del contratto, il pagamento dei danni e l'interdizione dalle future gare d'appalto. Si attiva nel caso in cui il contratto superi i 70 milioni di dollari.

⁸ Discorso di apertura al “Defence Offset Seminar” organizzato dall'*Institute for Defence Studies and Analyses* (IDSA), New Dehli, 2008, http://idsa.in/system/files/jds_3_1_akantony.pdf.

⁹ “The offset clause would be applicable for all procurement proposals where indicative cost is `R. 300 Crores or more and the schemes are categorized as ‘Buy (Global)’ involving outright purchase from foreign/Indian vendors and ‘Buy and Make with Transfer of Technology’ i.e Purchase from foreign vendor followed by Licensed Production.” La DPP 2011 recita: “a uniform offset of 30% of the estimated cost of the acquisition in ‘Buy (Global)’ category acquisitions and 30% of the foreign exchange component in ‘Buy and Make’ category acquisitions will be the minimum required value of the offset. Offset obligations may be discharged only with reference to “eligible” products and eligible services”. Government of India, Ministry of Defence, Defence Procurement Procedure, 2011, <http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>.

soglia del 30% può subire incrementi sebbene, nella gran parte dei casi rimanga costante e invariabile. Il *Defence Acquisition Council* (DAC) è il soggetto preposto alla valutazione dei piani di approvvigionamento militare e, dunque, dispone della facoltà di stabilire un diverso ammontare di compensazione in riferimento a casi ritenuti strategicamente sensibili per l'industria e/o per il paese in generale. Ne è un esempio, il requisito di offset relativo alla commessa di 126 caccia multiruolo per l'Aviazione indiana (Medium Multi-Role Combat Aircraft) per un valore superiore ai 10 miliardi di dollari. In quella che è stata annunciata come la "madre di tutte le acquisizioni militari"¹⁰, erano in corsa il consorzio Eurofighter (composto da BAE System, Finmeccanica e EADS) e il Rafale di Dassault: quest'ultimo, a fine gennaio, è stato selezionato come migliore offerente, guadagnando di diritto l'accesso alla fase di negoziazione esclusiva con il Ministero della Difesa indiano, che dovrebbe concludersi con la stipulazione del contratto entro la fine dell'anno¹¹. Al gruppo francese sarà richiesto di adempiere ai propri obblighi compensativi in base ad un tasso non più del 30 bensì del 50%, il che significa che circa metà del valore del contratto dovrà essere reinvestito nel paese sotto forma di compensazione¹². La decisione di incrementare di 20 punti la soglia percentuale deriva dalla consapevolezza di dover necessariamente sfruttare l'ingente dimensione economica dell'acquisto, cogliendo le auspicabili ricadute industriali. Ad esempio, quasi sicuramente i primi 18 caccia saranno prodotti in Francia mentre i restanti 108 usciranno dalle linee di produzione della Hindustan Aeronautics Limited di Bangalore, garantendo quindi un importante trasferimento di know-how e la possibilità di trarre qualche vantaggio anche sul piano della crescita economica nazionale. L'enorme posta in gioco ha così di per sé consentito di incrementare il tasso compensativo, che darà origine a iniezioni di risorse addizionali e attività pa-

¹⁰ Amitav Acharya, "L'ascesa dell'India", *Finmeccanica Magazine*, 12/2011.

¹¹ Vivek Raghuvanshi, P. Tran, "Indian Victory a Breakthrough for France's Rafale", *Defence News*, January, 2012, <http://www.defensenews.com/article/20120131/DEFREG03/301310001/Indian-Victory-Breakthrough-France-8217-s-Rafale>.

¹² Le proposte di offset sono esaminate dal *Technical Oversight Committee* (TOC) del Ministero della Difesa. I negoziati commerciali sono condotti esclusivamente con i potenziali venditori che hanno superato i requisiti tecnico qualitativi, ossia il velivolo è stato considerato idoneo e conforme alle richieste dell'Aeronautica indiana.

rallele in favore dell'industria aerospaziale e tecnologica¹³.

Da un punto di vista puramente contrattuale e amministrativo, sono tre i passaggi indispensabili per soddisfare il requisito compensativo: in primo luogo, l'offerente (il potenziale venditore) e la controparte indiana, eventualmente più di una, firmano un Memorandum of Understanding (MoU). Il MoU deve essere incluso nell'offerta tecnica di offset (Technical Offset Offer) che a sua volta verrà presentata insieme all'offerta tecnica (Technical proposal of the bid). In seguito, il contratto di offset sarà firmato dall'aggiudicatario, ossia il venditore, e dal Ministero della Difesa contemporaneamente alla sottoscrizione del contratto principale. Quest'ultimo include l'offset, il valore monetario dei progetti di compensazione, il relativo programma di adempimento e le sanzioni in caso di mancato assolvimento degli obblighi relativi (la penale è pari al 5% del valore della parte non realizzata dell'obbligo compensativo annuale). Infine, si passa al cosiddetto Offset Programme Contract sottoscritto dal soggetto estero e dal partner indiano e controfirmato dal Ministro della Difesa entro 90 giorni dalla stipula del contratto di compensazione industriale¹⁴.

La sezione del DPP 2011 dedicata agli offsets elenca i possibili metodi attraverso i quali è possibile assolvere agli obblighi di compensazione industriale:

- acquisizione diretta di articoli e/o componenti idonei, prodotti dalle imprese indiane come le DPSUs, OFs o aziende private;
- erogazione di Investimenti Diretti Esteri (IDE) nelle infrastrutture industriali e nei servizi¹⁵ così come nei processi di co-sviluppo, co-produzione e JV di prodotti e componenti;
- erogazione di IDE nelle infrastrutture indiane impegnate in Ricerca e Sviluppo, previa certificazione da parte della *Defence Offset Facilitation*

¹³ "India's M-MRCA Fighter Competition", *Defence Industry Daily*, <http://www.defenceindustrydaily.com/mirage-2000s-withdrawn-as-indias-mrca-fighter-competition-changes-01989/>. "Combat jet order: India to announce winner early in 2012", *India Strategic*, http://www.indiastrategic.in/topstories1294_combat_jet_order.htm.

¹⁴ Jeyakar Vedamanickam, "Key Aspects of Defence Offsets - Negotiating the MoU between Bidder and Offset Partner", *Journal of Defence Studies*, Vol 4. No 3. July 2010.

¹⁵ In questo contesto il termine "servizi" sta ad indicare: manutenzione, revisione, aggiornamento, progettazione, costruzione, sperimentazione e formazione/addestramento.

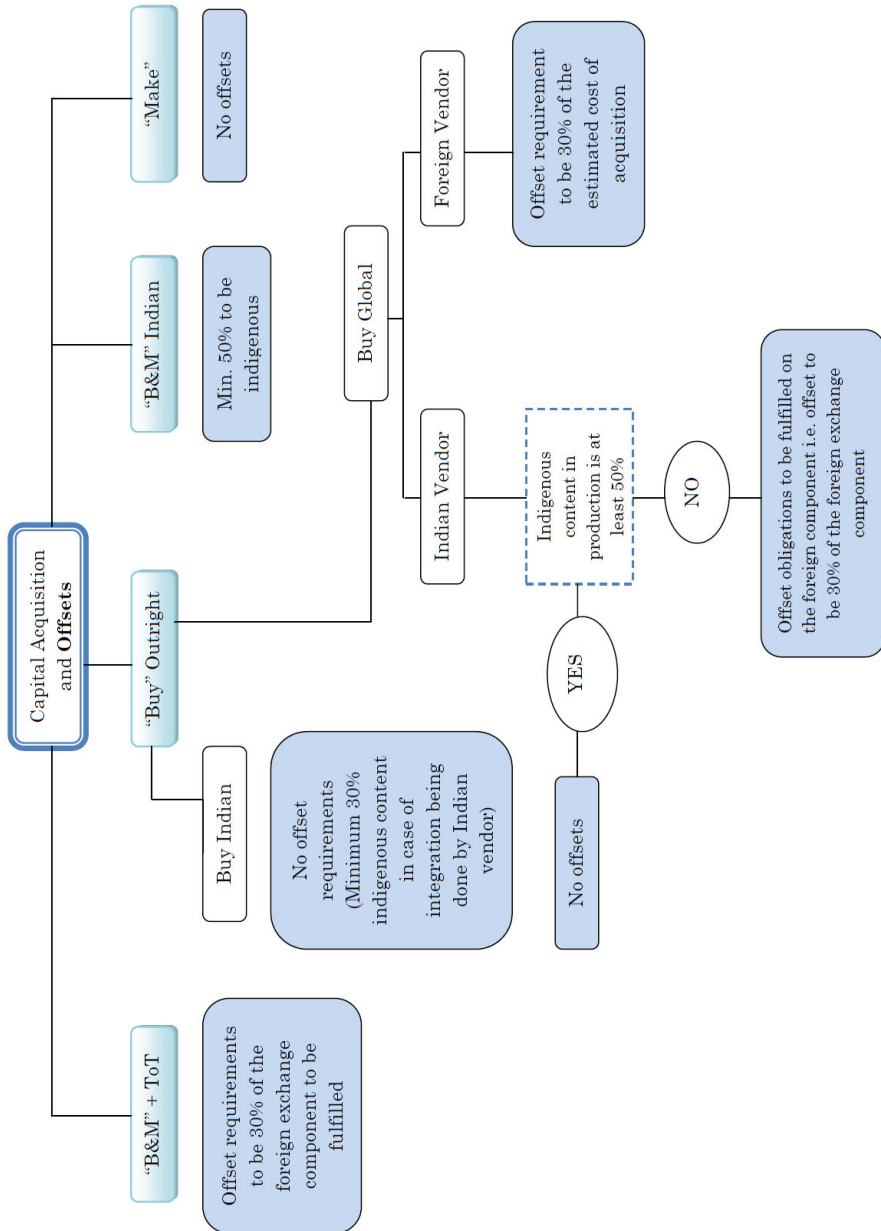
Agency (DOFA). Quest'ultima non considera come eleggibili le infrastrutture civili né quelle tecnologie facilmente reperibili sul mercato;

- creazione di programmi di compensazione da parte di fornitori esteri in previsione di futuri impegni. I crediti di offsets accumulati verrebbero poi "scaricati" dai contratti successivi.

Tabella 7 - Categorie di acquisizione e tasso compensativo equivalente

Buy	Quest'ultima comprende le sottocategorie Buy (Indian) e Buy (Global). Con riferimento alla prima, le richieste di appalto coinvolgono esclusivamente fornitori indiani, i cui prodotti devono necessariamente includere un livello minimo di contenuto domestico pari al 30% nel caso in cui i sistemi siano in parte prodotti da sub fornitori esteri ma integrati da un fornitore indiano. Pertanto, non si ricorre direttamente al fornitore estero per l'intero sistema. Nel secondo caso possono partecipare all'appalto sia soggetti indiani che esteri in qualità di fornitori.
Buy & Make	Tale categoria implica l'acquisto da un soggetto estero seguito da licenza di produzione/fabbricazione locale (ToT).
Buy & Make (Indian)	Gli ordini saranno assegnati a società indiane che a loro volta negozieranno con le imprese straniere accordi di licenza di produzione/fabbricazione domestica. A differenza del "Buy and Make", in cui il Ministero della Difesa è in gran parte responsabile della cooperazione tecnica con i soggetti esteri, questa categoria attribuisce piena responsabilità all'industria indiana.
Make	Le relative acquisizioni includono sistemi complessi altamente tecnologici da progettare, sviluppare e produrre solo localmente. Di fatti, questa tipologia rappresenta la forma più estrema di industrializzazione locale. Nell'ambito di tale procedura, i progetti classificati come "High Technology Complex System" si basano sulla progettazione, sviluppo e produzione puramente indiane intraprese dalle DPSUs, le OFs, le RURs (analizzate in seguito) e altre aziende indiane. Inoltre, per promuovere localmente le attività di R&S, la procedura "Make" prevede la possibilità di ripartire i costi di sviluppo tra il MoD (fino all'80%) e l'azienda indiana (20%).

Fonte: Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2011, <http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>; Rahul Bedi, "Making decisions", in *Jane's Defence Weekly*, 27 January, 2010.



Fonte: rielaborazione da Deloitte, CII, *Prospects for Global Defence Export Industry in Indian Defence Market*, 2010; L. K. Behera, "A Critical Review of Defence Procurement Procedure 2011", IDSA Issue Brief, January, 2011, http://www.idsa.in/system/files/IB_Defence Procurement.pdf.

Da sottolineare come l'attuale politica compensativa non menzioni il trasferimento di tecnologia come forma di adempimento dei progetti di offsets sebbene sin dagli anni '60, attraverso la licenza di produzione, tale aspetto sia stato uno degli strumenti principali per la crescita e lo sviluppo delle capacità industriali indiane.

In linea con quanto approfondito nel capitolo precedente, sembra ormai pacifico che le compensazioni industriali possano rivelarsi uno strumento chiave attraverso il quale ottenere un ampio ventaglio di competenze e tecnologie in grado di sostenere e sviluppare l'industria nazionale della difesa. Ma dato che il loro impatto sulle performances economiche di un paese può dimostrarsi spesso ambiguo e non sempre misurabile, è utile esaminare il caso indiano più concretamente.

3.2 Analisi critica degli effetti compensativi sull'industria della difesa indiana

Dal 2005 ad oggi, ossia dall'introduzione delle clausole compensative nelle procedure di procurement, sono stati firmati 17 contratti di offset per un valore complessivo superiore ai 4 miliardi di dollari e come si evince dalla Tabella sottostante, il primo è stato firmato nell'ottobre del 2007.

Il settore dell'aeronautica è quello che più ha beneficiato dalle compensazioni industriali: nello specifico la Hindustan Aeronautics Limited (HAL) e la Bharat Electronics Limited (BEL) costituiscono le due DPSUs che hanno ottenuto il maggior numero di contratti contenenti le compensazioni industriali¹⁶. La HAL, ad esempio, ha acquisito know-how tecnologico attraverso accordi che prevedevano la produzione su licenza del MiG 21, del MiG 27, del Mig 29 e del Su-30. Fino ad oggi, le tipologie compensative di lavoro eseguite dall'azienda leader sono state tre: *build-to-print* con il 32%; *design-to-build* con il 21%; manutenzione, re-

¹⁶ S. N. Misra, "Impact of Offset Policy on India's Military Industrial Capability", *Journal of Defence Studies*, Vol. 5, No. 3, July 2011.

Tabella 8 - Elenco dei contratti di offset e valore in \$

Denominazione del sistema d'arma	Valore dell'offset (in dollari \$)	Firma del contratto
AERONAUTICA		
MPR	5,406,000	16.10.2007
Mig-29 Upgrade	308,271,669	07.03.2008
Mi-17 V-5 Helicopters (MLH)	405,070,000	15.12.2008
Medium Altitude EO/IR recce System for Jaguar Aircraft	21,086,031	06.02.2009
P-IV (HAROP) System	44,310,000	13.02.2009
C-130 J-30 ac FMS Case	219,000,000	06.03.2009
Low Level Transportable Radar (LLTR)	34,750,000	29.07.2009
AW 101 WIP Helicopter	224,140,000 (€166,878,608)	08.02.2010
Sensor Fuzed Weapon	102,540,000	15.11.2010
C-17 Aircraft (VHETAC - FMS Case)	1,091,700,000	14.06.2011
Mirage-2000 Upgrade	592,810,000 (€441,367,882)	29.07.2011
MICA IR and RF Msl	386,400,000 (€287,690,000)	31.01.2012
MARINA		
Fleet Tanker	55,279,455 (€41,563,500)	23.04.2008
Long Range Maritime Reconnaissance Anti Submarine Warfare Aircraft	641,260,500	01.01.2009
Fleet Tanker under Option Clause	55,279,455 (€41,563,500)	31.03.2009
Air Route Surveillance Radar (ARSR)	11,164,800	06.11.2009
Unmanned Aerial Vehicles (UAV)	80,774,390	04.03.2010

Fonte: Government of India, Ministry of Defence, *Press Information*, May, 2012, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=83718>.

visione e riparazione al 27%¹⁷. Il *build-to-print* è un contratto che richiede al contraente di costruire un prodotto secondo le esatte indicazioni tecniche fornite dal cliente. Tali indicazioni, inoltre, sono spesso accompagnate da dettagliate istruzioni in merito alle modalità di realizzazione. Nel *desing-to-build*, invece, sia la progettazione che la costruzione del prodotto sono assegnate ad un singolo soggetto.

Le modalità tramite le quali si è proceduto alla realizzazione dei progetti compensativi sono state il subappalto (nel 58% dei casi) – tra cui la produzione e l’assemblaggio di fusoliere, cabine di pilotaggio, data link, conici di coda e radome – le attività di formazione e simulazione (18%), progetti ingegneristici, servizi di manutenzione, revisione e riparazione (16%) e un’ampia varietà dei cosiddetti *Ground Support Equipment* (GSE) ossia l’insieme delle attrezzature e sistemi di supporto e movimentazione a terra situato di solito negli aeroporti.

Da tali dati, nonostante l’ampliamento della diversificazione produttiva e il significativo incremento dei volumi, si può evincere che durante questi cinque anni la politica indiana di offset abbia promosso essenzialmente attività poco qualificate e incentrate sullo sviluppo di tecnologie non particolarmente avanzate, generando un insufficiente afflusso di Investimenti Diretti Esteri e non incentivando la creazione di JVs. Queste ultime, come approfondito in precedenza, sono ancora regolate da regimi normativi che non ne agevolano la costituzione compromettendo così le partnership a lungo termine e quindi la possibilità di trasferire tecnologie moderne. Come dichiarato da un ufficiale del Ministero della Difesa indiano, le transazioni compensative:

sono per lo più nella forma di outsourcing e subappalto di opere minori, che si sarebbero realizzate anche in assenza di una politica formale. Tale politica è solo riuscita a costringere la società estere a effettuare tale operazioni senza tuttavia alcun miglioramento significativo delle capacità industriali¹⁸.

¹⁷ Angathevar Baskaran, “The role of offsets in Indian defense procurement policy”, *op. cit.*, p. 220.

¹⁸ Laxman K. Behera, “Enhancing Private Sector Participation in India’s Defense Pro-

Il *Transfer of Technology* rappresenta uno dei temi più sensibili: al riguardo, il Prof. Brauer, uno tra i maggiori esperti di compensazioni industriali, ritiene che:

just because India as big buyer of defence equipment does not guarantee that counterpart countries will transfer relevant technology. Even if transferred, it can become obsolete by the time it is installed and absorbed¹⁹.

In effetti, la capacità di un paese non solo di produrre ma bensì di sviluppare la progettazione e il design dipende in gran parte dal livello tecnologico della base industriale. Il valore e l'efficacia dei trasferimenti internazionali di tecnologia aumentano esponenzialmente allorché siano fatti propri dalle capacità locali del paese importatore tramite forme di coproduzione come le JVs. Queste ultime, infatti, permettono il trasferimento dal paese esportatore a quello importatore di capacità tecnologiche, esperienze manageriali, know-how, tecniche di marketing e di distribuzione dei prodotti finiti. Come già più volte sottolineato, alla stregua di altri paesi in via di sviluppo e acquirenti di prodotti ad alta tecnologia, anche l'India punta a minimizzare il peso della componente non nazionale e massimizzare il valore aggiunto locale. Tuttavia – e qui ci ricollegiamo a Brauer – sussiste:

un limite tecnologico all'utilizzo di risorse e di capacità produttive locali, oltre il quale i tempi di realizzazione dell'operazione si allungano eccessivamente, con il rischio di portare a termine il progetto quando potrebbe già essere obsoleto. Il potenziale del valore aggiunto locale varia secondo la base industriale dei paesi importatori (PS e PVS), in relazione alla quale ciascuno di essi sa riconoscere il proprio limite tecnologico²⁰.

duction", *Defence & Security Analysis*, Vol. 27, Issue 3, September, 2011.

¹⁹ S. N. Misra, "Impact of Offset Policy on India's Military Industrial Capability", *op. cit.*, p. 138.

²⁰ Paolo Gramatica, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, *op. cit.*, p. 276.

Ora, tenuto conto dell'ampio ventaglio di compensazioni industriali e, al tempo stesso, delle insufficienti capacità industriali della difesa attualmente esistenti in India, sussiste il rischio che il paese non disponga degli strumenti e dei mezzi necessari ad assorbire e sfruttare gli adempimenti agli obblighi compensativi dovuti dagli attori esterni. In questi casi, i fornitori stranieri potrebbero essere costretti ad affidarsi ad altri e differenti schemi o progetti compensativi semplicemente per soddisfare tali obblighi. Inoltre, sebbene circa il 35% delle transazioni compensative mondiali sia costituito dal trasferimento tecnologico, l'attuale Defence Procurement Procedure indiana ancora non lo inserisce ufficialmente tra gli strumenti per assolvere agli accordi di offset. La causa sembra derivare da difficoltà interpretative in merito alla determinazione del vero significato di *Transfer of Technology* (ToT) e quindi del suo valore²¹, dovute principalmente al timore che i fornitori esteri possano "riversare in modo eccessivo tecnologie inutili" pur di aumentarne il "peso". Tale perplessità è manifestata anche dal Ministero della Difesa ed è in gran parte causata dall'assenza di un'agenzia in grado di valutare la tecnologia necessaria e attribuirne un prezzo²². A riguardo, però, il Ministro Pallam Raju tende a precisare un aspetto importante: il trasferimento di tecnologia e know-how avviene "implicitamente" tramite accordi commerciali tra i fornitori esteri e le aziende partner indiane. Ciò non si riflette nelle valutazioni in merito all'adempimento degli obblighi compensativi, sebbene il trasferimento di tecnologia sia stato effettuato. Comunque, secondo le parole del Ministro, il governo è intenzionato a riconoscere il trasferimento di tecnologia come forma di compensazione industriale²³.

Per di più, l'assenza del cosiddetto "moltiplicatore" nell'attuale politica di offset impedisce di convogliare tecnologie nelle aree ritenute critiche e strategiche²⁴. L'applicazione di tale strumento consentirebbe un

²¹ KPMG, CII, *Opportunities in Indian Defence Sector: an overview*, 2010.

²² Laxman K. Behera, "Enhancing Private Sector Participation in India's Defense Production", *op. cit.*, p. 260.

²³ Intervista al Minister of State for Defence indiano Pallam Raju, *DefenceNews*, 2011, <http://www.defensenews.com/article/20110307/DEFBEAT03/103070301>.

²⁴ S. Govind, "Offsets in Defence: a bane or a boon?", *India Strategic*, December, 2011,

adempimento più rapido e soprattutto più efficace degli obblighi compensativi nonché di sviluppare capacità complementari all'interno dei settori considerati prioritari. Thomas Matthew nel 2009 forniva un esempio concreto in merito alle opportunità derivanti dall'utilizzo dei moltiplicatori:

Prendiamo un esempio di come i moltiplicatori, in combinazione con una lista accuratamente preparata, possono generare ricchi dividendi, sia dal punto di vista monetario sia migliorando le performances della difesa. I moltiplicatori potrebbero notevolmente accelerare la produzione di quei progetti caratterizzati da lunghi ritardi e numerosi problemi. Ad esempio, il programma per la costruzione del carro armato da combattimento Arjun, è stato approvato nel lontano 1974 e l'esercito ha lamentato gravi problemi in riferimento ai quattro motori [“four engine failures”]. Perché non includere nella lista offset la categoria dei motori e, se necessario, fornire moltiplicatori per la loro coproduzione o licenza di produzione? Un'altra area dove è consigliabile applicare tale strumento è lo sviluppo puramente nazionale di munizioni speciali; anche se le OFs producono una vasta gamma di munizioni, quando si tratta di munizioni speciali siamo disperatamente dipendenti dalle importazioni. Questo influenza le capacità operative indiane come duramente sperimentato durante il conflitto del Kargil, quando le forniture di emergenza dovettero essere trasportate dalla Russia. Inoltre, la produzione nazionale di tali munizioni contribuirà a fornire una migliore formazione per le nostre Forze Armate, senza doversi preoccupare eccessivamente di sprecare le riserve. Quindi, l'applicazione dei moltiplicatori per la produzione locale di munizioni a fianco dell'importazione di armi da fuoco dovrebbero meritare una seria considerazione²⁵.

Appare viepiù evidente, dunque, quanto le politiche di offsets e il trasferimento di tecnologia siano parte integrante del processo di svilup-

http://www.indiastrategic.in/topstories1293_Offsets_in_Defence.htm.

²⁵ Thomas Mathew, “Essential element of India’s Defence Offset Policy: A critique”, *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, Issue 1, January, 2009.

po industriale ed economico. A questo proposito, il Department of Defence Production del Ministero della Difesa ha emanato, nel gennaio 2011 e con effetto immediato, la sua prima Defence Production Policy il cui punto 2 definisce i principi guida che indirizzano l'intera evoluzione e strategia industriale indiana della difesa, i cui obiettivi principali sono:

il raggiungimento di una sostanziale autosufficienza in termini di progettazione, sviluppo e produzione di apparecchiature, sistemi d'arma e piattaforme già in un lasso di tempo relativamente breve; creare le adeguate condizioni affinché il settore privato possa assumere un ruolo più attivo; aumentare il potenziale delle piccole e medie imprese in supporto ai loro sforzi di "indigenizzazione" e ampliare l'attività di Ricerca e Sviluppo del paese. Il fine ultimo è quello di garantire alle nostre forze armate un vantaggio sui nostri potenziali avversari in ogni momento, sia nel breve periodo sia in termini di sostenibilità futura²⁶.

Di conseguenza, si può affermare che la strategia di "indigenizzazione" industriale ruota attorno ai seguenti fattori: la massimizzazione della produzione locale in base al principio della "preferenza indiana" nelle attività di progettazione, sviluppo e produzione di equipaggiamenti per la difesa²⁷; lo sfruttamento della produzione su licenza; l'acquisizione diretta di quei prodotti che, sebbene non ricadano nei due precedenti casi, sono considerati comunque essenziali per garantire la sicurezza del paese. Più esplicitamente:

significa che la massimizzazione della produzione domestica è prioritaria; ciò che non può essere prodotto localmente deve essere conseguito tramite *license production*, e tutto ciò non può esse-

²⁶ Government of India, Ministry of Defence, Department of Defence Production, *Defence Production Policy*, January, 2011, <http://mod.nic.in/dpm/DPP-POL.pdf>.

²⁷ Il documento a pagina 3 recita: "wherever the required arms, ammunition and equipment are possible to be made by the Indian industry within the timelines required by the Services, the procurement will be made from indigenous sources".

re ottenuto attraverso questi due strumenti dovrebbe essere direttamente acquistato²⁸.

Ciò che risalta del documento è un orientamento verso un approccio olistico allo sviluppo dell'industria nazionale, tramite il coinvolgimento del mondo accademico, della DRDO e delle istituzioni scientifiche²⁹. Inoltre, il processo di rafforzamento economico non può che includere parallelamente anche il settore privato e le piccole e medie imprese le quali, storicamente, hanno ricoperto solo un ruolo marginale nell'industria della difesa, quest'ultima ancora saldamente nelle mani di grandi soggetti pubblici. Le relative capacità industriali continuano ad essere in gran parte focalizzate sulla componentistica e sulla fabbricazione intermedia, con la presenza di alcune aziende di eccellenza, specializzate nella produzione di specifici materiali e/o attrezzature:

- alcune società del gruppo Tata fabbricano missili e lanciarazzi, realizzano strumenti elettronici e software, componenti in composito e servizi intermedi per applicazioni aerospaziali e difesa;
- Mahindra Defence Systems fornisce veicoli leggeri, simulatori di sistemi d'arma e mine;
- Larsen & Toubro provvede alla progettazione, sviluppo e produzione di sistemi missilistici, elettronica e sistemi di ingegneria navale;

Una delle misure più significative attuate dal MoD per favorire la produzione di materiale bellico da parte del settore privato è stata l'introduzione nella DPP 2006 di alcune linee guida per l'identificazione di aziende leader chiamate "Raksha Ratnas Udyog (RURs)/Champions". Le guidelines del provvedimento hanno lo scopo di identificare determinate imprese private in grado di produrre piattaforme, integrare e realizzare i sistemi d'arma. Affinché le RURs possano considerarsi allo stesso livello delle imprese pubbliche, la DPP stabilisce che:

²⁸ N. Neihzial, "What is wrong with India's Defence Industrial Policy?", *IDSA Comment*, August, 2008.

²⁹ "Ministry of Defence Releases First Ever Defence Production Policy", *India Defence*, January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4946>; K. Kuber, "Defence Production Policy - Analysis", *India Defence*, January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4947>.

The RURs should be treated at par with Defence PSUs [Public Sector Undertakings], which are selected by the Government for receiving technology and undertaking license production with Transfer of Technology (ToT) from overseas sources³⁰.

In seguito alla pubblicazione delle linee guida, nel maggio 2006 è stata costituita una commissione di esperti il cui report – presentato nel 2007 al MoD – non è mai stato considerato, causa la forte opposizione dell'unione dei lavoratori delle DPSUs e numerose critiche e dubbi sulle modalità di selezione e identificazione adottate. La commissione avrebbe dichiarato, infatti, di raccomandare solo un numero ristretto di aziende leader a cui assegnare lo status di RURs (13 in tutto) a dispetto delle moltissime richieste di accreditamento. Le 13 imprese sono: Tata Motors, Larsen & Toubro, Tata Power Company, Mahindra and Mahindra, Ashok Leyland, Tata Advance Materials, Kirloskar, HCL, Godrej & Boyce, Bharat Forge, InfosysTechnologies, WiproTechnologies, e Tata Consultancy Services.

La situazione odierna, pertanto, sembra ancora ferma al 2007 sebbene il *Parliamentary Standing Committee on Defence* del 2008-2009 abbia sostenuto apertamente che:

auspica con forza che il governo adotti rapidi provvedimenti per selezionare e comunicare le RURs in modo tale che i sospetti e i dubbi tra le industrie della difesa vengano rimossi e che queste ultime possano ritornare a partecipare e contribuire effettivamente a raggiungere l'obiettivo di *self-reliance*. [La Commissione inoltre] raccomanda il Ministero della Difesa di elaborare un sistema scientifico di selezione e notifica delle RURs³¹.

In effetti, ancora oggi le DPSUs godono di numerose esenzioni fiscali e concessioni e ricevono finanziamenti governativi che favoriscono il po-

³⁰ Laxman K. Behera, "Enhancing Private Sector Participation in India's Defense Production", *op. cit.*, p. 261.

³¹ Government of India, Ministry of Defence, Standing Committee on Defence, *Indigenisation of Defence Production – Public-Private Partnership*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 2008-2009, <http://164.100.47.134/lssccommittee/Defence/33rd%20Report-ID-PPP.pdf>.

tenziamento delle attività di R&S. Inoltre, beneficiano di un trattamento preferenziale in termini di un miglior accesso alla tecnologia estera e di maggiori probabilità di aggiudicarsi contratti inerenti la produzione su licenza. Tale situazione è riscontrabile anche in un sondaggio realizzato da KPMG nel 2009, il quale rivela come l'85% dei soggetti privati ritenga che sussista una disparità di condizioni con le DPSUs, disparità tale da intaccare in maniera significativa la competitività delle imprese nel momento in cui devono aggiudicarsi progetti contenenti clausole compensative. La mancanza di accesso alle tecnologie più moderne e avanzate, di fatto è uno dei grandi ostacoli e alla crescita del comparto privato nel settore difesa³².

Questo insieme di elementi ha indotto l'establishment indiano a correggere più volte la propria politica compensativa in modo da renderla più flessibile e coerente, calibrandola in base alle esigenze industriali e, contemporaneamente, orientandola verso i nuovi requisiti e le necessità operative delle Forze Armate. Come già riferito, nel 2005 gli offsets furono inseriti nelle procedure di procurement per cui i fornitori esteri poterono iniziare ad assolvere ai loro obblighi sia sostenendo l'export di prodotti militari indiani – come ad esempio acquistandoli – sia effettuando investimenti nelle infrastrutture della difesa. Dopodiché, ben presto le linee guida si rivelarono poco dettagliate e carenti, con risultati insoddisfacenti in termini di approvvigionamento. In primo luogo, la natura non obbligatoria e non vincolante che qualificava il sistema offset lasciava al *Service Capital Acquisition Plan Categorization Committee* (SCAPCC) la sola prerogativa di raccomandare l'incorporazione di accordi compensativi all'interno delle proposte di acquisizione.

Inoltre, l'assenza di un'agenzia specializzata volta a guidare e monitorare la relativa negoziazione e realizzazione ostacolava il consolidamento dei rapporti tra acquirente e fornitore, il quale era spesso incapace di pianificare e soddisfare gli obblighi compensativi. Così un anno più tardi, nel 2006, la nuova DPP³³ fece un primo passo verso una maggiore chiarezza delle procedure di procurement, rendendo le compen-

³² KPMG, CII, *Opportunities in Indian Defence Sector: an overview*, op. cit., p. 50.

³³ Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2006, <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>.

sazioni industriali obbligatorie (*mandatory offsets*) seppur solo per le categorie “Buy (Global)” e “Buy and Make with Transfer of Technology”, stabilendo una maggiore flessibilità nella formazione di JV tra imprese straniere e indiane e istituendo, infine, la *Defence Offset Facilitation Agency* (DOFA)³⁴.

La creazione della DOFA costituisce uno degli sviluppi più significativi per l’ottimizzazione delle fasi di negoziazione e realizzazione delle compensazioni industriali. La DOFA è una “single window agency” preposta e specializzata ad amministrare e facilitare l’attuazione della politica di offset del Ministero della Difesa³⁵. L’agenzia ha il compito di assistere i potenziali venditori esteri ad interfacciarsi con l’industria domestica della difesa allo scopo di individuare determinati prodotti o progetti compensativi, oltre a fornire i dati e le informazioni necessarie per la loro realizzazione. Nello specifico, secondo la normativa del 2006, le sue funzioni sono:

- 1) facilitare l’attuazione della politica di offset;
- 2) assistere i potenziali venditori ad interfacciarsi con l’industria indiana;
- 3) collaborare durante la fase di valutazione tecnica delle proposte di offset;
- 4) monitorare le disposizioni compensative;
- 5) suggerire eventuali miglioramenti nelle politiche e nelle procedure;
- 6) interagire con il quartier generale integrato della difesa e con la DRDO in modo da indicare e proporre determinate aree strategiche per la realizzazione delle attività compensative.

Nell’insieme, queste funzioni sembrano conferire all’agenzia un ruolo estremamente importante nell’assistere il Ministero della Difesa durante la valutazione delle proposte di offset e nel processo di supervisione degli obblighi compensativi³⁶.

³⁴ Thomas Mathew, “Essential element of India’s Defence Offset Policy”, *op. cit.*, p. 2.

³⁵ Sandeep Verma, “Offset Contracts Under Defense Procurement Regulations in India: Evolution, Challenges, and Prospects”, *Journal of Contract Management*, summer, 2009, <http://www.ncmahq.org/files/Articles/JCM09%20-%2017-32.pdf>.

³⁶ Government of India, Ministry of Defence, *Defence Offset Facilitation Agency*

Nel 2008 si è giunti alla elaborazione di una politica compensativa più sofisticata e in linea con le esigenze industriali e militari del paese, queste ultime sostenute da un'economia in forte espansione e da un bilancio per la difesa che rifletteva la crescita in atto. Le disposizioni in materia di offset contenute nella Defence Procurement Procedure del 2008 rappresentano un chiaro punto di svolta, introducendo alcuni cambiamenti alquanto significativi tali da attribuire un maggior respiro alle potenzialità del mercato indiano e contemporaneamente conferire maggior organicità e regolarità alle procedure³⁷:

- è stata introdotta una lista di categorie di prodotti e articoli per facilitare l'adempimento degli obblighi di offset da parte dei soggetti esterni (vedi riquadro); l'introduzione della lista ha l'intento di rendere chiaro il significato di "materiale bellico" e va da sé che una società indiana in grado di produrre anche solo una delle voci elencate sia idonea a far parte dell'industria della difesa nazionale;
- in precedenza, un'impresa indiana doveva necessariamente richiedere una licenza industriale per assicurarsi il diritto di partecipare ai programmi di offsets; le linee guida del 2008, invece, rimuovono tale requisito a meno che non sia stabilito il contrario da parte del Department of Industrial Policy & Promotion (DIPP);
- è stato istituito il "credito bancario compensativo" (offset credit banking) che permette ai fornitori esteri di realizzare programmi di compensazione industriale in previsione di futuri impegni. Ciò consente di estendere i limiti temporali dell'accordo entro i quali assolvere agli obblighi di offset e di conseguenza migliorare le capacità dell'industria indiana di assorbire le compensazioni industriali. Perciò, se un fornitore è in grado di creare più offsets a seguito dei suoi obblighi contrattuali, i crediti eccedenti potranno essere accumulati e restare validi per i due anni successivi alla conclusione del contratto stesso³⁸.

(DOFA), <http://mod.nic.in/DOFA.htm>.

³⁷ Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2008, <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>.

³⁸ "Indian Defence Procurement Policy Offsets Guidelines – 2008", *India Defence*, <http://www.india-defence.com/reports-3936>.

Prodotti idonei all'adempimento degli obblighi compensativi (DPP 2008)³⁹

- Armi leggere, mortai, cannoni, obici, armi anticarro e relative munizioni tra cui spoletta;
- Bombe, siluri, razzi, missili, altri dispositivi e cariche esplosive, relative apparecchiature e accessori appositamente progettati per uso militare, strumenti progettati per controllo, funzionamento, jamming e rilevazione;
- Esplosivi, propellenti e materiali affini.
- Veicoli blindati cingolati o su gomma, con protezione balistica, sviluppati esclusivamente per applicazioni militari, dispositivi blindati o di protezione personale;
- Navi da guerra, sistemi navali speciali, attrezzature e accessori;
- Aeromobili, aeromobili senza pilota (Unmanned Aerial Vehicles - UAVs), motori e materiale connessi, relative apparecchiature progettate o modificate per uso militare, paracadute e relative attrezzature;
- Dispositivi di comunicazione ed elettronici per uso militare, come contromisure elettroniche, apparecchiature di sorveglianza e monitoraggio, elaborazione dati e di segnalazione, strumenti di guida, navigazione, imaging e dispositivi per la visione notturna/sensori.
- Apparecchiature specializzate per l'addestramento militare o per la simulazione di scenari militari; simulatori sviluppati per l'uso di armamenti;
- Materiali forgiati, fusi e semilavorati;
- Software per modellare, simulare o valutare sistemi d'arma militari o scenari operativi militari e di comando, controllo, comunicazione, computer e intelligence (C4I);
- Sistemi d'arma ad energia cinetica ad alta velocità;
- Sistemi d'armi ad energia diretta ed equipaggiamento relativo e di contromisura. Materiali superconduttivi appositamente progettati per componenti e accessori.

Fonte: Government of India, Ministry of Defence, Defence Procurement Procedure, 2008, <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>

³⁹ Traduzione realizzata dall'Autore.

- le acquisizioni nel quadro della procedura di Fast Track⁴⁰, dovendo essere realizzate in breve tempo per soddisfare tempestivamente esigenze operative delle Forze Armate, sono esentate dal requisito di offset.

Oltre a ciò, la DPP del 2008 include alcune modifiche, anch'esse valide tuttora, che riformulano l'attività della Defence Offset Facilitation Agency (DOFA): con il nuovo documento l'agenzia non ricopre più il ruolo di assistenza al monitoraggio degli obblighi compensativi e tale funzione viene assunta dalla cosiddetta *Offset Monitoring Cell* all'interno del Ministero della Difesa:

la cellula di monitoraggio offset assiste il Responsabile del proprio ramo acquisizioni [Acquisition Wing] per l'attività di controllo di esecuzione del contratto compensativo. Eventualmente, un organismo designato o un funzionario possono effettuare ulteriori verifiche per verificare e confermare lo status di attuazione. Il termine *Acquisition Wing* sta ad indicare un organismo diretto da un Segretario Speciale Acquisizioni e composto da 4 divisioni (terra, aria, mare e sistemi). Ciascuna di esse è guidata da un proprio *Acquisition Manager*, responsabile per la procedura di procurement rispettivamente dell'Esercito, Aeronautica, Marina e Sistemi⁴¹.

Alla DOFA è attribuito il compito di coadiuvare il ramo acquisizioni del Ministero nell'attività di *rephasing* delle compensazioni, sia in riferimento al periodo del contratto principale sia nel caso in cui giunga una richiesta da parte del venditore di prolungare, in via eccezionale, la durata del contratto di offset oltre il limite stabilito da quello originario. Secondo la valutazione di Sandeep Verma:

⁴⁰ La *Fast Track Procedure* (FTP) è una procedura promulgata nel 2001 il cui obiettivo è garantire l'approvvigionamento rapido di forniture militari per esigenze operative ritenute imminenti o per una situazione di crisi che emerge senza alcun preavviso. La FTP copre le acquisizioni intraprese dal Ministero della Difesa in relazione alla sola categoria "Buy".

⁴¹ Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2008 <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>.

The situation has thus now moved to a relatively weakened role for DOFA, which appears to be not entirely in conformity with its stated purpose and objectives of facilitating the formation of industrial alliances and improvement of offset contract administration. While the disassociation of DOFA with providing advisory clarification on the policy and procedures could be justified on the grounds of avoiding possible conflicts of interest, since DOFA has membership from private industry associations, the lack of continuity of DOFA's association with the offset contract administration could be due to factors other than mere conflict-of-interest concerns, however⁴².

3.3 *Luci e ombre della Defence Procurement Procedure 2011*

Nel gennaio 2010 il quotidiano indiano Business Standard ha pubblicato la notizia secondo la quale alcune delle più grandi società del settore difesa americane, britanniche, tedesche, francesi e canadesi (quelle russe e israeliane non furono parte attiva) avrebbero inviato una lettera congiunta indirizzata al Ministro della Difesa con l'intento di caldeggiare l'adozione di una nuova procedura di procurement più strutturata, trasparente ed equa. Se veritiera, l'iniziativa affronterebbe alcuni dei punti analizzati in precedenza e assumerebbe una particolare rilevanza in quanto rivelatrice di sensibili criticità. In estrema sintesi, si dichiarerebbe in maniera insolitamente franca che la politica di offset avrebbe impedito alle società di svolgere appieno le loro funzioni e limitato le capacità di vendita delle attrezzature militari, causando all'India l'impossibilità di trarre massimo beneficio dall'acquisto dei sistemi di difesa⁴³. Alla luce di tali considerazioni, la lettera esorterebbe l'attuazione di al-

⁴² S. Verma, "Offset Contracts Under Defense Procurement Regulations in India", *op. cit.*, p. 25.

⁴³ Ajai Shukla, "Frustrated global arms vendors write to Ministry of Defence", *Business Standard*, September, 2010, <http://www.businessstandard.com/india/news/frustrated-global-arms-vendors-write-to-ministrydefence/407499/>.

cune ulteriori riforme:

- 1) incrementare il cap dall'attuale 26% al 74% in materia di IDE al fine di rafforzare le relazioni industriali e permettere l'afflusso di maggiori investimenti;
- 2) considerare come compensazioni industriali le tecnologie *dual-use* e i progetti altamente tecnologici legati al comparto civile in modo tale da creare un'industria parallela in grado di produrre *dual-use products* e alimentare quelli della difesa;
- 3) introdurre lo strumento del moltiplicatore;
- 4) creare all'interno del Ministero della Difesa di una autorità permanente specializzata unicamente nelle compensazioni industriali. Nel testo infatti si affermerebbe che sussista ancora un certo grado di ambiguità nel modo in cui i contratti di offset sono valutati, approvati, convalidati e realizzati.

La DPP del 2011 sembra rispondere, anche se parzialmente, alle raccomandazioni incluse nella supposta lettera presentata un anno prima. Infatti, la nuova procedura di procurement introduce alcune importanti innovazioni nell'adempimento dell'accordo compensativo; ad esempio, i settori nei quali è possibile realizzare progetti di offsets sono stati ampliati, comprendendo anche quelli aerospaziale civile e della sicurezza nazionale. Ciò implica di conseguenza, come illustrato di seguito in dettaglio, un maggior ventaglio di prodotti e servizi attraverso i quali è possibile assolvere agli obblighi compensativi⁴⁴.

Aerospazio civile:

- ogni genere di velivolo sia ad ala fissa che ad ala rotante, la struttura meccanica (fusoliera, ali, carrello d'atterraggio, escluso il sistema di propulsione);
- progettazione degli aeromobili e servizi ingegneristici;
- materie prime e semilavorati;
- creazione di istituti di formazione per il volo e la parte tecnica (escluse le infrastrutture civili).

⁴⁴ La lista completa dei prodotti ammissibili ai fini dell'attuazione degli obblighi di offset è disponibile nella *Defence Procurement Procedure 2011* del Ministero della Difesa a partire da pagina 55, *List of Products Eligible for Discharge of Offset Obligations*.

Sicurezza nazionale:

- armi e relative munizioni, comprese tutte le tipologie di armi funzionali al combattimento ravvicinato;
- attrezzature per la sicurezza personale tra cui giubbotti antiproiettile ed elmetti;
- veicoli a fini di sicurezza interna come quelli blindati, antiproiettile e corazzati;
- attrezzature e veicoli in funzione antisommossa e di protezione personale;
- attrezzature specializzate nella sorveglianza, inclusi i dispositivi portatili e aerei senza pilota (Unmanned Aerial Vehicles – UAVs);
- strumenti e dispositivi per il combattimento notturno e di visione notturna;
- strumenti per la navigazione e le comunicazioni sicure;
- attrezzature antiterrorismo, d'assalto e relativi dispositivi di rilevamento;
- attività di formazione tra cui simulatori.

Secondo le valutazioni di Kuber, l'introduzione del settore aerospaziale civile nella politica compensativa indiana risponde a criteri di coerenza e razionalità, in quanto gran parte del procurement militare interessa principalmente l'aeronautica. I prodotti e i servizi sopramenzionati possono quindi rivelarsi complementari ai tradizionali requisiti operativi e allo stesso tempo sostenere l'industria manifatturiera nella produzione di semilavorati⁴⁵. Ancora più importante, tale decisione sembra riflettere la volontà di fornire una risposta concreta alle perplessità espresse dalle società estere in merito alle capacità dell'industria domestica di assorbire le compensazioni industriali. A riguardo però non c'è uniformità tra le posizioni dei diversi attori industriali: secondo alcuni, infatti, le modifiche introdotte dalla nuova DPP si limiterebbero semplicemente a rendere gli adempimenti compensativi più semplici ed immediati, mentre altri le ritengono un passo necessario e significativo volto a in-

⁴⁵ KV Kuber, "The Evolution of Defence Procurement Procedure 2011 - Analysis", *India Defence*, <http://www.india-defence.com/reports-4944>.

crementare la sinergia tra diversi comparti industriali⁴⁶.

Secondo Mohanty, invece, la nuova DPP potrebbe addirittura complicare piuttosto che semplificare la procedura di procurement e, con riferimento alle modifiche apportate in materia di compensazioni industriali, sussiste la concreta possibilità che esse non siano ancora in grado di rispondere alle esigenze del comparto industriale locale, con il rischio di allontanare il raggiungimento dell'obiettivo di *self-reliance*. L'autore, inoltre, afferma che ampliando il campo di applicazione degli offsets – adeguandosi alle richieste dei fornitori esteri – il processo di negoziazione e attuazione potrebbe contrassegnarsi dall'emergere di un conflitto di interessi tra i vari dipartimenti o Ministeri, come ad esempio tra quelli della Difesa, dell'Interno, dell'Aviazione Civile e del Commercio⁴⁷. Alcuni suggeriscono anche una maggior attenzione al settore della cantieristica navale in termini di politica compensativa. Come si è visto infatti, la DPP-2011 include due nuovi importanti settori ma esclude ancora quello navale e, in generale, quello cantieristico e commerciale; due comparti che indubbiamente possiedono elementi di complementarità e possibili spillover con quello della difesa e della sicurezza⁴⁸.

Considerato quanto sopra, è possibile sostenere che l'India sia vicina all'autosufficienza per quanto riguarda una vasta gamma di armi leggere, munizioni e artiglieria di medie dimensioni. In più, la produzione su licenza di elicotteri, velivoli da combattimento, carri armati, missili tattici, fregate ecc. ha generato un notevole livello di competenze ed expertise. Eppure, affinché il paese possa aspirare a progettare, sviluppare e produrre sistemi d'arma localmente e autonomamente, è necessaria una partecipazione congiunta del comparto industriale nel suo insieme, inclusi la DRDO e in particolare il settore privato. Ora, considerando le ingenti previsioni di spesa dei prossimi anni e la volontà di ammodernare

⁴⁶ Ajai Shukla, "New offset rules ride Indian defence firms", *Business Standard*, January, 2011, <http://www.business-standard.com/india/news/new-offset-rules-rile-indian-defence-firms/421309/>.

⁴⁷ Deba R. Mohanty, "India's Defence Procurement Procedure: One Step Forward, Three Backwards", *Society for the Study of Peace and Conflict*, February, 2011, http://www.sspconline.org/opinion/IndiasDefenceProcurementProcedure_02022011.

⁴⁸ S.N. Misra, "Ship Building and India's Offset Policy", *India Strategic*, September, 2011, http://www.indiastrategic.in/topstories1157_Ship_Building_and_India.htm.

ogni comparto delle Forze Armate, è logico dedurre che le riforme – sia a livello politico che economico – dovrebbero mirare con decisione al conseguimento di quest’obiettivo. Tuttavia, la procedura di procurement emanata nel 2011 presta ancora poca attenzione ad alcuni fattori che nel medio-lungo periodo potrebbero rivelarsi rischiosi e quindi pregiudicare il grado di attrattività del mercato della difesa indiano e di conseguenza comprometterne le potenzialità.

Dall’analisi effettuata da Behera dell’Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA) di New Delhi, la mancanza principale risiede nell’insufficiente considerazione riservata agli aspetti istituzionali e di governance del procurement indiano, entrambi elementi essenziali affinché il processo di acquisizione risulti efficiente e privo di ostacoli⁴⁹. Nello specifico già nel 2001 e ancora nel 2007, il *Comptroller and Auditor General of India* (CAG) attestava la presenza di carenze sistemiche che comprendevano lunghi ritardi nel processo di acquisizione, la mancanza di un efficace coordinamento, incertezze nella formulazione dei requisiti operativi e qualitativi nonché l’assenza di un accurato sistema di valutazione tecnica. Sebbene siano ormai passati più di 10 anni dalle prime raccomandazioni, secondo l’autore ancora oggi le disposizioni contenute nella DPP non riescono a risolvere tali incongruenze. Un’ulteriore e importante criticità deriva dalla pluralità delle categorie di acquisizione (“Buy”, “Buy and Make”, “Make” ecc. con relative sottocategorie) che contraddistingue la procedura di approvvigionamento: ciò potrebbe condurre a scegliere l’opzione più semplice ed immediata, ossia “Buy” e “Buy and Make”, a discapito di quelle sicuramente più articolate da un punto di vista gestionale e amministrativo ma indispensabili per promuovere la crescita dell’industria nazionale.

In aggiunta, se da un lato la DPP 2011 ha liberalizzato e ampliato le disposizioni sugli offsets – concedendo maggiore libertà ai soggetti esteri di selezionare i propri partners indiani ed estendendo il ventaglio di possibilità dei metodi di adempimento degli obblighi compensativi – dall’altro è ancora segnata da un certo grado di “conservatorismo” in

⁴⁹ Laxman K. Behera, “A Critical Review of Defence Procurement Procedure 2011”, *IDSA Issue Brief*, January, 2011, http://www.idsa.in/system/files/IB_DefenceProcurement.pdf.

quanto non inserisce formalmente il trasferimento tecnologico come forma di offset né stabilisce l'utilizzazione dei cosiddetti moltiplicatori.

Per di più, come più volte affermato, l'attuale politica di regolamentazione degli IDE non è in grado di generare significativi benefici né da un punto di vista finanziario né in termini di trasferimento tecnologico. L'insuccesso è principalmente dovuto alla riluttanza dei soggetti esteri di costituire JV in assenza di un sostanziale controllo (o almeno della condivisione) sulle scelte strategiche e in particolare sulle tecnologie da trasferire, rendendo quindi complessa ogni possibilità di cooperazione industriale. Nonostante uno degli obiettivi che l'India persegue sia una stretta collaborazione a lungo termine con società straniere, l'attuale procedura di procurement lascia invariato il cap del 26%.

Infine, sebbene la DPP 2011 abbia intrapreso nuove iniziative per perequare la condizione tra le imprese del settore privato e quelle pubbliche (DPSUs e OFs), essa non ha completamente eliminato alcuni privilegi. Ciò è evidente dalle disposizioni in merito al trasferimento tecnologico e alle linee guida in materia di cantieristica navale. Infatti, la nuova regolamentazione, separando la normativa in due segmenti – uno per le imprese pubbliche e l'altro per il settore privato – ha generato una situazione in cui la parte residuale della produzione non sottoposta alla realizzazione da parte dei cantieri controllati dallo Stato, viene commissionata al settore privato su base competitiva. In altre parole, mentre il settore privato è soggetto al principio della concorrenza, la parte pubblica resta titolare dei contratti principali per far sì che il suo portafoglio ordini non subisca contraccolpi o perdite. Naturalmente, questo diritto o privilegio di nomina impedisce, di fatto, lo sviluppo di una forte e autonoma industria privata.

È quindi assodato che il processo di industrializzazione nel settore difesa sia contraddistinto da elementi di eccellenza così come da forti criticità e debolezze intrinseche, e che i risultati conseguiti fino ad oggi possano considerarsi solo in parte soddisfacenti. Come è emerso in queste pagine, l'India permane in una fase di elaborazione e rielaborazione delle proprie politiche industriali e, necessariamente, anche lo strumento compensativo resta oggetto di verifiche e correzioni. In questo contesto, il contributo degli offsets è stato e continua ad essere determinante nel creare e rafforzare l'apparato industriale e tecnologico nel settore

difesa ma, come affermato da numerosi esperti ed esponenti politici, l'India è ancora lontana dal raggiungimento dell'obiettivo di *self-reliance*. Sebbene gli sforzi profusi siano stati ingenti, numerosi e continuativi e malgrado il paese possa contare su diversi punti di forza – tra cui un ampio bacino di manodopera altamente qualificata – rimangono tuttora una serie di nodi irrisolti che sembrano non agevolare uno sviluppo sinergico e armonico della base industriale.

Conclusioni

In questo lavoro si è inteso analizzare una pratica piuttosto diffusa e controversa del mercato internazionale della difesa, ossia le cosiddette compensazioni industriali e le relative politiche di applicazione a livello nazionale ed internazionale.

In un contesto come quello attuale, caratterizzato da rapidi ma profondi cambiamenti sul piano geopolitico ed economico, anche gli operatori del mercato internazionale della difesa sono chiamati ad adeguarsi ai nuovi scenari e ad affrontare sfide e rischi inediti. La congiuntura economico-finanziaria, non solo ha provocato una contrazione dei volumi globali di interscambio ma ha accentuato l'interdipendenza tra dimensione politica e dimensione economica, contribuendo a spingere il processo di *rebalancing*. Infatti, se da un lato essa tende a riconfigurare le relazioni tra Stati, dall'altro concorre ad aprire la strada a nuove e differenti opportunità di mercato, sia attribuendo nuova linfa a preesistenti rapporti politico-commerciali sia, a volte, promuovendo nuove relazioni, incrociando specializzazioni e settori produttivi.

È in questo ambito che le compensazioni industriali – o offsets – giocano un ruolo molto rilevante in quanto causa ed effetto degli enormi interessi intrinseci alle loro stesse dimensioni economiche e potenzialità e per il considerevole impatto che possono determinare sulla base industriale dei paesi coinvolti. Come strumento e fattore di politica industriale ed espressione di decisioni politiche che riflettono obiettivi, necessità, orientamenti e prospettive di un paese, l'offset si rivela spesso decisivo nelle operazioni di trasferimento di sistemi d'arma e al tempo stesso causa di "rischio regolatorio", oltre che fonte di condizionamento delle strategie industriali e delle attività di investimento di un'azienda nel mercato

globale della difesa; pertanto, comprenderne le peculiarità e i meccanismi strutturali ha risvolti cruciali per il successo delle transazioni.

Lo scopo della trattazione non è stato quello di offrire soluzioni per una migliore e più efficace attuazione delle politiche compensative bensì di far luce su un importante strumento del mercato internazionale della difesa ancora poco analizzato, di fornire uno studio il più possibile completo sui diversi aspetti che lo caratterizzano, nonché di delineare alcune tendenze che sembrano prospettarsi nel prossimo futuro.

Il quadro che scaturisce risulta piuttosto controverso e ricco di sfaccettature: se dal lato puramente economico le compensazioni industriali sono ritenute generalmente fonte di inefficienza e causa di alterazione degli equilibri di mercato, sul piano industriale e commerciale gli orientamenti sono divergenti. Gli offsets possono costituire dei veri e propri *marketing tools*, parti integranti del pacchetto di vendita – ossia meccanismi in grado di promuovere e sostenere le esportazioni attraverso vantaggi addizionali a margine dell'investimento – e spesso rappresentare addirittura l'unico mezzo per accedere ad un determinato mercato estero. Inoltre, casi studio riguardanti paesi prevalentemente importatori sembrano rivelare una particolare efficacia dello strumento compensativo nel rafforzare il processo di industrializzazione nazionale, agevolare la diversificazione dell'economia e la partecipazione del settore privato allo sviluppo industriale.

Al tempo stesso, gli offsets possono generare distorsioni nella bilancia commerciale ed erodere competenze e capacità industriali nel settore della difesa del paese esportatore. Il trasferimento di know-how, di dati e tecnologie sensibili verso l'esterno potrebbe, infatti, causare perdita di competitività e compromettere il mantenimento della superiorità tecnologica, se non bilanciato da ulteriori investimenti domestici nell'innovazione da parte delle industrie e dei paesi esportatori.

Detto questo, pur considerando che le posizioni in materia di compensazioni industriali sono e rimarranno contrastanti, è indiscutibile che il mercato della difesa tenda a mantenere le sue proprie peculiarità e che tra queste rientrino a pieno titolo gli offsets. Tra l'altro, al di fuori dell'ambito europeo, il sistema delle compensazioni industriali è, di fatto, una pratica ormai diffusa, consolidata e spesso determinante nei processi di valutazione e aggiudicazione delle commesse militari in quanto

reputato una componente complementare – e quindi di ugual “peso” – rispetto al prodotto che il paese intende acquisire. Pertanto, al di là di valutazioni di merito, tale variabile non può che essere tenuta in debita considerazione.

Le compensazioni industriali sembrano rappresentare un sintomo piuttosto che una causa dell'imperfezione intrinseca del mercato della difesa, e il loro utilizzo può essere giudicato positivo o negativo solo in base all'uso che se ne fa o a seconda degli obiettivi prefissati dalle parti in causa. I paesi emergenti fanno leva sempre più frequentemente sulle potenzialità dello strumento compensativo per sviluppare ed espandere il proprio comparto industriale, ritenendo secondario valutare quale effetto possa provocare sugli scambi internazionali e sull'equilibrio del mercato. Di conseguenza, le aziende che intendono esportare, accedere efficacemente al mercato globale e generare comunque profitti, non possono sottovalutare le richieste compensative della controparte bensì studiarle in profondità, rilevare possibili elementi negoziali, verificare le proprie capacità di assolvimento dei requisiti e, in ultima analisi, aderire alle esigenze del paese richiedente.

È opportuno inoltre ribadire il carattere strettamente politico delle compensazioni industriali: al di là dell'evidenza storica, ancora oggi stipulare accordi di offset implica piani di attuazione dei programmi compensativi della durata così prolungata da favorire l'instaurazione o il consolidamento di relazioni tra Stati, non solo a livello industriale ma anche sul piano politico-diplomatico.

Una visione comparata del sistema offset porta necessariamente ad esaminare cosa segnala l'osservazione dell'ambito europeo, italiano e statunitense. L'Unione Europea giudica di regola il sistema delle compensazioni industriali contrario ai principi fondamentali del Trattato, un ostacolo alla libera circolazione di beni e servizi in quanto elemento in grado di distorcere o snaturare il funzionamento e l'integrazione del mercato europeo della difesa. Nonostante ciò, e malgrado gli sforzi a livello comunitario volti al ridimensionamento dello strumento compensativo, i singoli paesi europei hanno potuto adottare specifiche misure a tutela dei propri interessi di sicurezza nazionale, avvalendosi di deroghe ed escamotage interpretativi. Come accennato, con la Direttiva 2009/81 l'UE punta a definire una disciplina organica in materia di procurement

militare e a restringere ulteriormente la possibilità degli Stati membri di ricorrere a tali espedienti e, di conseguenza, la Direttiva punta ad evitare l'inclusione di meccanismi compensativi nelle condizioni di esecuzione dell'appalto e nei relativi criteri di aggiudicazione. Sembra quindi che l'Unione Europea viri verso un approccio agli offset dal profilo americano, lasciando esclusivamente al privato – ossia all'azienda – lo spazio per trattare, negoziare e realizzare gli obblighi compensativi: la politica di Washington di hands-off prevede, infatti, il non coinvolgimento governativo durante il processo di negoziazione del contratto tra l'azienda e la controparte estera.

Tale approccio americano potrebbe anche sottintendere un duplice obiettivo latente: in primo luogo, evitare imbarazzi e tensioni nelle relazioni dirette tra Stati e, in secondo luogo, riservarsi la possibilità di intervenire in seconda battuta per mitigare eventuali conflitti o addirittura sostenere le aziende coinvolte.

La politica italiana di coordinamento delle compensazioni industriali deve necessariamente ispirarsi ai nuovi orientamenti comunitari; tuttavia l'Italia mantiene un approccio basato su criteri di flessibilità e adattabilità piuttosto che di rigidità regolamentare, tale da consentire valutazioni caso per caso.

Tra le due sponde dell'Atlantico sembrerebbe quindi chiara la volontà di limitare l'utilizzo e gli effetti delle compensazioni industriali. Eppure la posizione degli Stati Uniti come soggetto importatore si mostra difforme rispetto a questa apparente comunione d'intenti. Infatti, sebbene non esistano leggi o normative atte a stabilire una formale offset policy nel caso di acquisizioni del Dipartimento della Difesa, il governo americano ha emanato nel corso degli anni una serie di disposizioni che determinano gli stessi effetti di una politica di compensazione, con l'obiettivo di tutelare le capacità dell'industria domestica. Perciò, malgrado la presenza di una serie di accordi bilaterali firmati tra Washington e 21 paesi, tra cui l'Italia, volti a una riduzione reciproca delle barriere e delle restrizioni commerciali in riferimento agli appalti per la difesa, è possibile sostenere che gli Stati Uniti adottino una sostanziale politica di offset.

Anche le finalità delle collaborazioni internazionali tendono a collimare con l'aspetto politico e di tutela del settore della difesa. Il programma JSF è infatti strutturato in modo da sostituire il principio del

juste retour – equivalente negli effetti all’offset – con un approccio costruito su criteri di maggior trasparenza e concorrenza. Ma, in parallelo, permangono le pressioni dei paesi partecipanti al programma per rafforzare la logica reddituale e assicurarsi contratti industriali e tecnologici in base ai livelli di finanziamento.

Ne consegue che il *trade-off* tra utilità economica e interessi nazionali possa generare presupposti di attrito. Va da sé che il carattere strategico e sensibile della materia non permette considerazioni basate essenzialmente su aspetti economici ma deve confrontarsi con quelli più propriamente politici. Inoltre, la tendenza verso la razionalizzazione delle risorse finanziarie e una maggiore efficienza nelle procedure di procurement, potrebbe accentuare il grado di contrasto con la naturale dimensione politica del comparto difesa, senza peraltro produrre necessariamente vincitori e vinti, bensì determinare una situazione di costante ricerca del compromesso. D’altra parte, non è affatto dimostrato che forme di compensazione siano necessariamente causa di inefficienze; esse piuttosto potrebbero rappresentare uno strumento in grado anche di aprire la strada a nuove forme di collaborazione, perfino in settori o comparti finora inesplorati. Non solo, forse i requisiti compensativi dovrebbero essere visti come uno stimolo all’innovazione e all’eccellenza tecnologica, spingendo le aziende ad accrescere e diversificare il proprio livello di competitività.

Sembra chiaro, dunque, che una valutazione dell’effetto delle compensazioni industriali sia particolarmente articolata e contraddistinta da luci e ombre, anche di carattere tecnico. Il caso di studio sull’India costituisce l’esempio tangibile di come un paese emergente e di enormi potenzialità si affidi alle compensazioni industriali per rafforzare le capacità domestiche e assicurare una partnership di lungo termine con i paesi fornitori. L’obiettivo è acquisire tecnologie sensibili, know-how e capacità produttive tali da potersi svincolare dall’approvvigionamento estero e puntare all’autosufficienza industriale. Questo aspetto, ancora una volta, conferma il ruolo politico-strategico degli offsets nell’elaborazione dei piani industriali. Le aziende che intendono operare nel mercato indiano non dovrebbero sottovalutare questo specifico “regime regolatorio” bensì acquisire un’ampia conoscenza dei numerosi elementi che qualificano il sistema delle compensazioni industriali indiane, sia per non in-

correre in errate valutazioni o rischi nella fase negoziale sia per rispondere coerentemente ai requisiti richiesti.

Attualmente, l'India offre tra le migliori opportunità di investimento e prospettive di cooperazione bilaterale nel panorama mondiale della difesa in quanto l'intero comparto militare-industriale indiano è in una fase di profonda trasformazione e ammodernamento. Inoltre, le attività di approvvigionamento per la difesa riflettono sia la percezione del rischio geopolitico – nel pensiero strategico indiano Cina e Pakistan rappresentano minacce costanti da contenere ed eventualmente affrontare – sia le aspirazioni di New Delhi come potenza regionale se non mondiale.

L'India è consapevole di quanto la propria crescita economica da un lato e la difficile congiuntura internazionale dall'altro abbiano ulteriormente giocato a suo favore, accrescendone il potere contrattuale rispetto ad esempio agli investitori europei e nord americani. È in questo contesto che le principali industrie della difesa a livello internazionale sono costrette a muoversi. Il cap del 26% sulla componente estera di Investimenti Diretti Esteri (IDE) nelle JVs, che garantisce al governo indiano un controllo pressoché totale sulla gestione delle stesse, è solo uno dei fattori di rischio in capo alle aziende che intendono investire nel paese. E malgrado tale regolamentazione non sia stata in grado di generare un sufficiente afflusso di IDE nell'industria della difesa, le decisioni di innalzamento del cap oltre il 26% hanno riguardato esclusivamente la costituzione di JVs in settori altamente tecnologici poiché in questo caso l'esigenza di acquisire know-how, informazioni e tecnologie ritenute cruciali e la possibilità di condividere gli alti costi di sviluppo e produzione, hanno contribuito alla ridefinizione della normativa.

Sulla stessa falsariga l'India, nell'attività di procurement volta a soddisfare le esigenze delle proprie Forze Armate, richiede ai fornitori esteri specifiche condizioni di compensazione industriale. Da rimarcare in particolare che la politica di New Delhi stabilisce un tasso minimo di compensazione pari al 30% del valore in caso di contratti uguali o superiori ai 70 milioni di dollari, delineando le possibili soluzioni per assolvere agli obblighi di offset. Nello specifico: l'acquisizione diretta di articoli e/o componenti idonei, prodotti dalle imprese indiane come le DPSUs, OFs o aziende private; l'erogazione di IDE nelle infrastrutture industriali, in quelle impegnate nella Ricerca e Sviluppo e nei servizi (at-

tività di MR&O, progettazione, costruzione, sperimentazione e formazione/addestramento) così come nei processi di co-sviluppo, coproduzione e JV di prodotti e componenti; infine, la creazione di programmi di compensazione da parte di fornitori esteri in previsione di futuri impegni. I crediti di offsets accumulati verrebbero poi “scaricati” dai contratti successivi.

È utile sottolineare che dall'introduzione formale degli offsets nelle procedure di procurement, avvenuta nel 2005, il governo indiano si è mosso in un'ottica di maggior trasparenza e flessibilità. Ad esempio, ha costituito la Defence Offset Facilitation Agency per assistere i potenziali venditori esteri ad interfacciarsi con l'industria domestica della difesa. Inoltre, ha sviluppato un sistema di offset credit banking per consentire sia di attuare programmi di compensazione industriale in previsione di futuri impegni, sia di estendere i limiti temporali dell'accordo entro i quali assolvere agli obblighi di offset, agevolando in tal modo le capacità dell'industria domestica di assorbire le compensazioni industriali. Infine, l'ultima Defence Procurement Procedure, emanata dal Ministero della Difesa indiano nel 2011, amplia il novero dei settori nei quali è possibile realizzare progetti di offsets, comprendendovi anche quello aerospaziale civile e della sicurezza nazionale. Ciò implica di conseguenza un maggior ventaglio di prodotti e servizi attraverso i quali è possibile assolvere ai propri obblighi compensativi.

Naturalmente non mancano difficoltà e incongruenze. Per citarne alcune: le procedure di procurement si rivelano eccessivamente complesse, l'assenza di una autorità governativa locale specializzata nella gestione degli offsets non agevola una chiara valutazione degli obblighi compensativi, e la partecipazione del settore privato è ancora piuttosto limitata.

Tuttavia e in conclusione, di fatto, la politica di offset resta lo strumento principale che consente all'India, da una parte di acquisire le necessarie competenze per sviluppare la propria industria e dall'altra alle imprese estere di entrare in uno dei più importanti mercati della difesa al mondo.

India: sviluppi recenti

Tra l'aprile e il maggio del 2012 il *Defence Acquisition Council* (DAC) presieduto dal Ministro della Difesa indiano ha emanato un'importante disposizione volta a perfezionare e integrare la politica di offset¹. Riferendoci alle analisi e alle considerazioni fin qui svolte, è possibile rilevare che le *Defence Offset Guidelines* (DOG)², riviste e approvate dal DAC, mirano a colmare alcune delle criticità della politica industriale compensativa della difesa, esaminate in profondità nel capitolo precedente e riassunte nelle conclusioni.

Nello specifico, le nuove DOG stabiliscono 3 obiettivi il cui perseguimento consentirebbe di agevolare ulteriormente le acquisizioni in conto capitale per sviluppare l'industria indiana della difesa³:

- 1) Favorire lo sviluppo di imprese competitive a livello internazionale;
- 2) Aumentare le capacità di ricerca, progettazione e sviluppo di prodotti e servizi per la difesa;
- 3) Incoraggiare lo sviluppo di quei settori ritenuti sinergici quali l'industria aerospaziale civile e della sicurezza interna.

Ma le novità più interessanti della nuova politica di offset riguardano, non a caso, il Trasferimento di Tecnologia e l'utilizzo dei "moltiplicatori",

¹ "Government clears defence plan, revises offset policy", *The Times of India*, April, 2012, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-04-02/india/31274739_1_tot-dac-defence-ministry-today.

² Le nuove linee guida sugli offsets sono disponibili al seguente sito internet: http://www.defencenow.com/images/news/New_Offset_Guidelines.pdf.

³ Ratan Shrivastava, "Revised Defense Offsets Guidelines - Y2012: proposed changes in the Indian Defense Offset Policy", *Frost & Sullivan Market Insight*, May, 2012, <http://www.frost.com/prod/servlet/market-insight-top.pag?Src=RSS&docid=259933984>.

elementi in grado di generare ricadute positive in termini di partecipazione e di produttività delle piccole e medie imprese – e quindi del settore privato nel suo complesso – nonché della *Defence Research and Development Organization* (DRDO). In generale, le modifiche apportate sembrano confermare la volontà di New Delhi di favorire la collaborazione tra fornitori esteri e industria locale, accogliendo in larga misura le richieste dei partner esteri contenute nella presunta lettera inviata al Ministro della Difesa indiano nel gennaio del 2010. Vediamo come.

In primo luogo, affinché i fornitori esteri siano incentivati a trasferire specifiche tecnologie alla DRDO, la nuova politica introduce la possibilità di utilizzare il “moltiplicatore” fino ad un massimo di 3, così da rendere l’offset lo strumento chiave attraverso il quale agevolare l’afflusso di tecnologie considerate imprescindibili.

Inoltre, se in passato le procedure di procurement (inclusa quella più recente del 2011) non menzionavano il ToT come forma di adempimento degli obblighi compensativi, ora le nuove disposizioni riconoscono il trasferimento di tecnologia come “eligible for discharge of offset obligations”, modificando radicalmente il panorama futuro delle relazioni industriali tra aziende estere e locali nel comparto difesa. A fianco di questo importante cambiamento, vengono poste due condizioni:

- Il ToT deve coprire “all documentation, training and consultancy required for full ToT (civil infrastructure and equipment excluded)”;
- E soprattutto, il trasferimento di tecnologia dovrà essere fornito senza costi di licenza e senza alcuna limitazione in merito alla produzione nazionale, alla vendita e/o all’esportazione di tale tecnologia.

Come è logico supporre, tale impostazione potrebbe generare di per sé delle implicazioni molto significative poiché garantirebbe all’industria indiana di commercializzare qualsiasi apparecchiatura prodotta tramite la tecnologia acquisita sotto forma di offset. Tuttavia, sebbene sia ancora prematuro delineare dei possibili scenari futuri, si può già presumere che alcuni paesi esportatori possano ritenere inopportuno o addirittura dannoso che l’India sia libera di esportare a paesi terzi articoli prodotti attraverso un trasferimento di tecnologia.

In parallelo, l’arco temporale entro il quale l’azienda estera è chiamata ad adempiere agli obblighi compensativi è stato prorogato di 2 anni

dalla conclusione del contratto principale, sostituendo quindi le istruzioni della precedente *policy* che stabilivano il principio della sincronia per l'esecuzione dei due contratti.

Infine, come precedentemente accennato, le nuove DOG intendono promuovere una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese (SMEs) al processo di industrializzazione nel settore della difesa. In tal senso, i fornitori esteri saranno stimolati a selezionare micro, piccole e medie aziende come loro Indian Offset Partners (IOPs) in conseguenza dell'introduzione di un moltiplicatore del valore di 1.5 per tutte le compensazioni industriali soddisfatte tramite la compartecipazione delle SMEs.

Tirando le somme, appare evidente che la nuova politica compensativa indiana stia colmando alcune delle criticità che caratterizzavano il mercato della difesa interno. E, come sottolineato nei capitoli precedenti, il riconoscimento del trasferimento tecnologico e l'introduzione dei "moltiplicatori" possono rappresentare due fattori decisivi in grado di accrescere ancora il potenziale di sviluppo del comparto industriale.

Come è emerso da una recente analisi della società di consulenza Frost & Sullivan, il governo indiano prevede infatti di emettere ordini per il settore militare per un valore complessivo di 27.05 miliardi di dollari nei prossimi 5 anni e ipotizzando di stabilire un tasso compensativo del 30%, il ritorno in termini di offset risulterebbe pari a circa 9 miliardi di dollari.

New Delhi quindi è intenzionata a creare una "win-win situation" per tutte le principali parti interessate nei programmi di offset, vale a dire il governo, i produttori esteri e le industrie locali, con l'obiettivo di definire una politica industriale e di procurement capace di conciliare le esigenze delle proprie Forze Armate con quelle più strettamente aziendali e commerciali⁴.

⁴ SupportBiz, "Revised defence offset policy will boost Indian MSMEs", May, 2012, <http://www.supportbiz.com/articles/top-story/revised-defence-offset-policy-will-boost-indian-msmes.html>.

Bibliografia

Volumi e articoli

- Jeff Abramson, Daniel Horner, "India, U.S. Agree on Defense Trade Monitoring", in *Arms Control Today*, September, 2009, http://www.armscontrol.org/act/2009_09/IndiaUS_trade.
- Amitav Acharya, "L'ascesa dell'India", *Finmeccanica Magazine*, n. 22, 12/2011.
- Subhash Agrawal, "India and United States: a new partnership", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 2, June 2011.
- Guy Anderson, "Mixed successes for Saudi and UAE offsets", in *Jane's Defence Weekly*, 7 October, 2009.
- Ian Anthony, *The Arms Trade and Medium Powers: Case Study of India and Pakistan 1947-90*, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Corinne Asti, "Il Joint Strike Fighter in Europa", *CeMiSS, supplemento all'Osservatorio Strategico*, n° 8-9, settembre, 2005.
- Avio News, "India riceverà portaerei "Vikramaditya" russa a fine 2012", gennaio, 2012, http://www.avionews.it/index.php?corpo=see_news_home.php&news_id=1137019&pagina_chiamante=index.php.
- Angathevar Baskaran, "The role of offsets in Indian defense procurement policy", in Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004, p. 217-232.
- Rahul Bedi, "Making decisions", in *Jane's Defence Weekly*, 27 January, 2010.
- Rahul Bedi, "India Faces US technology transfer hurdles", in *Jane's Defence Weekly*, 2 June, 2010, p. 19.

- Laxman K. Behera, "India's Defence Public Sector Undertakings: a performance analysis", in *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, No. 4, October 2009, http://www.idsa.in/sites/default/files/jds_3_4_lkbehera.pdf.
- Laxman K. Behera, "India's Defence Budget 2011-2012", *IDSA Policy Brief*, March, 2011, http://www.idsa.in/idsacomments/IndiasDefenceBudget2011-12_lkbehera_070311.
- Laxman K. Behera, "Enhancing Private Sector Participation in India's Defence Production", in *Defence & Security Analysis*, Vol. 27, Issue 3, September, 2011, p. 251-265.
- Laxman K. Behera, "A Critical Review of Defence Procurement Procedure 2011", *IDSA Issue Brief*, January, 2011, http://www.idsa.in/system/files/IB_DefenceProcurement.pdf
- Laxman K. Behera, "A Case for Increasing FDI up to 100 per cent in India's Defence Industry", *IDSA Policy Brief*, August, 2001, http://www.idsa.in/system/files/PB_FDIDefenceIndustry.pdf.
- Matthew Bell, "EU procurement directive prompts industry concern", in *Jane's Defence Weekly*, 9 February, 2011.
- Venkat Bharathan, Arun Sahgal, "Dynamics of Indian Defence Technology: Indianisation, Indigenization, Industrialization, Integration", in *Journal of Defence Studies*, Vol 5. No 2. April 2011, http://idsa.in/system/files/jds_5_2_vbharathan.pdf.
- Richard A. Bitzinger, *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Praeger Publishers, October, 2009.
- Andrea Bizzarri, "Cina e India firmano l'accordo sulla sovranità del confine conteso", *Meridianonline*, Gennaio, 2012, <http://www.meridianonline.org/2012/01/25/cina-india-accordo-confine-conteso/>.
- Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004.
- Mark Bromley, Hugh Griffiths, "End-user certificates: improving standards to prevent diversion" in *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2010/3, March, 2010.
- Brahma Chellaney, "Factsheet on U.S-India accord on end-use monitoring" in *India Abroad*, July 31, 2009, <http://chellaney.net/2009/07/22/factsheet-on-u-s-india-accord-on-end-use-monitoring/>.

- Stephen P. Cohen, Sunil Dasgupta, *Arming Without Aiming: India's Military Modernization*, Brookings Institution Press, 2010.
- Brian S. Confer, *An Analysis of Second-Tier Arms Producing Countries Offset Policies: Technology Transfer and Defence Industrial Base Establishment*, Air Force Institute of Technology, March, 2008, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a482714.pdf>.
- Sonia Cordera, "La questione del Kashmir: origini e sviluppi recenti", *IndiaIndie*, novembre, 2011, http://www.iai.it/pdf/IndiaIndie/IndiaIndie_04.pdf.
- Andrea Cristiano, "Kashmir: una realtà contesa", contributo CeMiSS, http://www.difesa.it/SMD/CASD/Istituti_militari/CeMiSS/Pubblicazioni/Documents/21773_Kashmircristiano1.pdf.
- Defence Industry Daily, "India's M-MRCA Fighter Competition", <http://www.defenseindustrydaily.com/mirage-2000s-withdrawn-as-indias-mrca-fighter-competition-changes-01989/>.
- Defence Industry Daily, "US Arms Export Agreements a Sticking Point for India", April, 2008, <http://www.defenseindustrydaily.com/US-Arms-Export-Agreements-a-Sticking-Point-for-India-04857/>.
- Giuliano Da Frè, "La Marina Indiana nel XXI secolo", *Rivista Italiana Difesa (RID)*, ottobre/novembre, 2011, p. 48-65.
- Deloitte, Confederation of Indian Industry (CII), *Prospects for Global Defence Export Industry in Indian Defence Market*, 2010, <http://www.defense-aerospace.com/dae/articles/communiques/Deloitte Indian Defence.pdf>.
- Discorso di apertura del Ministro della Difesa indiano A. K. Anthony al "Defence Offset Seminar" organizzato dall'Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), New Dehli, 2008, http://idsa.in/system/files/jds_3_1_akantony.pdf.
- Germano Dottori, Alessandro Marrone, "Il mercato mondiale della difesa tra geopolitica e globalizzazione", in Claudio Catalano (a cura di), *Baricentri: lo shift globale degli equilibri politici, economici e tecnologici?*, Occasional Paper Finmeccanica, ottobre, 2010, p. 72-86.
- Lloyd J. Dumas, "Do offsets mitigate or magnify the military burden?", in Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004, p. 16-29.

- Jay Edwards, "The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?", *Chatham House International Security Programme Paper*, August, 2011, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/0811pp_edwards.pdf.
- Anders E. Eriksson, Mattias Axelson, Keith Hartley, Mike Mason, Ann-Sofie Stenérus, Martin Trybus, *Final Report of 06-DIM-022 - Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, FOI, SCS, 2007, http://www.eda.europa.eu/libraries/documents/eda_06-dim-022_study_on_the_effects_of_offsets_on_the_development_of_a_european_defence_industry_and_market.sflb.ashx.
- Epicos News, "Abatement on offsets MoU signed between Netherlands, United Kingdom and Denmark", 2008, http://www.epicos.com/WARoot/News/Abatement_on_offsets_MoU_signed_between_Netherlands_.pdf.
- European Defence Industries Group (EDIG), "EDIG Policy Paper on Offsets", *Policy paper n. EPP/00/18*, Brussels, June, 2001.
- European Institute for Asian Studies (EIAS), Roundtable Series on Maritime Security around Asia, *The Indian Ocean: Strategic Arena for the 21st Century*, November, 2010.
- European Space Agency (ESA) News, "Romania accedes to ESA Convention", January, 2011, http://www.esa.int/SPECIALS/About_ESA/SEMF0P6SXIG_0.html.
- Ezio Ferrante, "Non (ancora) una grande potenza?: Oceano Nostro", in *Limes*, Vol. 6, 2009, p. 179-186.
- Sumit Ganguly, *Storia dell'India e del Pakistan: due paesi in conflitto*, Mondadori Editore, Milano, 2004.
- Jacques S. Gansler, *Democracy's Arsenal: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2011.
- Aris Georgopoulos, "Revisiting Offset Practices in European Defence Procurement: The European Defence Agency's Code of Conduct on Offsets", in *Public Procurement Law Review*, N. 1, 2011.
- Paolo Gramatica, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, Vita e Pensiero, Milano, 2002.
- Valerie B. Grasso, "The Berry Amendment: Requiring Defense Procurement to Come from Domestic Sources", *Congressional Research*

- Service (CRS)*, May, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL31236.pdf>.
- S. Govind, "Offsets in Defence: a bane or a boon?", *India Strategic*, December, 2011, http://www.indiastrategic.in/topstories1293_Offsets_in_Defence.htm.
- Jon Grevatt, "Indian foreign direct investment decision in under consultation", in *Jane's Defence Weekly*, 16 March, 2011, p. 17.
- Jon Grevatt, "Are offsets the key to Indonesian expansion?", in *Jane's Defence Weekly*, 2 February, 2011, p. 27.
- Sourabh Gupta, "India and Bangladesh: calculus of territorial dispute settlement", *EastAsiaForum*, October, 2011, <http://www.eastasiaforum.org/2011/10/10/india-and-bangladesh-calculus-of-territorial-dispute-settlement/>.
- Peter Hall, Stefan Markowski, "On the normality and abnormality of offsets obligations", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 5, 1994, p. 173-188.
- Grant T. Hammond, *Countertrade, offsets and barter in international political economy*, New York: St. Martin's Press, 1990.
- Keith Hartley, "Collaboration and European Defence Industrial Policy", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 19(4), August, 2008, p. 303-315.
- Keith Hartley, "Le politiche di difesa della NATO e dell'Unione Europea dopo la fine della Guerra Fredda" in Giancarlo Graziola e Sergio S. Parazzini, *L'industria aerospaziale tra militare e civile all'inizio del terzo millennio*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 81-141.
- Keith Hartley, "Offsets and the Joint Strike Fighter in the UK and the Netherlands", in Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004, p. 117-136.
- Keith Hartley, "The future of European defence policy: An economic perspective", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 14(2), 2003, p. 107-115, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10242690302921>.
- Brian K. Hedrick, "India's Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships", *Strategic Studies Institute (Letort Papers)*, November, 2009.

- Hindu, "Absence of Military Pacts With U.S. Will Not Impact Capability: IAF Chief," October 16, 2010, <http://www.thehindu.com/news/national/article832624.ece>.
- Gueorgui Ianakiev, "The United States and the offsets in defence trade issue", 10th Annual International Conference on Economics and Security, http://www.city.academic.gr/special/events/economics_and_security09/2006/11-Ianakiev.pdf.
- Efraim Inbar, "The Indian-Israeli Entente", *Orbis*, Winter, 2004, <http://www.biu.ac.il/Besa/Inbar.pdf>.
- India Defence, "Ministry of Defence Releases First Ever Defence Production Policy", January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4946>.
- India Defence, "DRDO to Test High Altitude Missile Defense System in February 2011", January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4958>.
- India Defence, "BrahMos to Develop Hypersonic Missile says Dr. Pillai", April, 2009, <http://www.india-defence.com/reports-4318>.
- India Defence, "Tejas (LCA) Fighter Jet High-Altitude Trials at Leh Successful: DRDO", December, 2008, <http://www.india-defence.com/reports-4111>.
- India Defence, "Indian Defence Procurement Policy - Offsets Guidelines - 2008", August, 2008, <http://www.india-defence.com/reports-3936>.
- India Defence, "DRDO Seeks Partners to Co-Develop Kaveri Engine for LCA Tejas Fighter Jet", June, 2008, <http://www.india-defence.com/reports-3870>.
- India Strategic, "Combat jet order: India to announce winner early in 2012", http://www.indiastrategic.in/topstories1294_combat_jet_order.htm.
- International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, 2010, Routledge, London, 2010.
- Intervista al Minister of State for Defence Pallam Raju, DefenceNews, 2011, <http://www.defensenews.com/article/20110307/DEFBEAT03/103070301>.
- William E. Jones, "The Value of Military Industrial Offsets", *The DISAM Journal*, Winter, 2001-2002, p. 108-118.
- KPMG, Confederation of Indian Industry (CII), *Opportunities in Indian*

- Defence Sector: An Overview*, 2010, <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Opportunities-in-Indian-Defence-sector.pdf>.
- Deborah. L. Kremer, Bill Sain, *Offsets in Weapon System Sales: A Case Study of the Korean Fighter Program*, Air Force Institute of Technology, September, 1992, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a259680.pdf>.
- Nabanita R. Krishnan, "Critical Defence Technologies and National Security - The DRDO Perspective", in *Journal of Defence Studies*, Vol. 3. No 3. July 2009, http://www.idsa.in/system/files/jds_3_3_nrkrishnan.pdf.
- Alan K. Kronstadt, Paul K. Kerr, Michael F. Martin and Bruce Vaughn, "India: Domestic Issues, Strategic Dynamics, and U.S. Relations", *CRS Report to Congress*, September, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33529.pdf>.
- KV Kuber, "Defence Production Policy - Analysis", *India Defence*, January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4947>.
- KV Kuber, "The Evolution of Defence Procurement Procedure 2011 - Analysis", *India Defence*, January, 2011, <http://www.india-defence.com/reports-4944>.
- Apurba Kundu, "India's National Security under the BJP/NDA: Strong at Home, Engaged Abroad", *European Institute for Asian Studies (EIAS)*, June, 2004, <http://www.eias.org/publications/briefing/2004/kunduindia2.pdf>.
- Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul procurement della difesa", *Quaderni IAI*, settembre, 2009.
- Nicholas R. Lombardo, Center for Strategic and International Studies (CSIS), "India's Defense Spending and Military Modernization", *Defence Industrial Initiatives Group, Issue n. 24*, March, 2011, http://csis.org/files/publication/110329_DIIG_Current_Issues_24_Indian_Defense_Spending.pdf.
- Fali H. Major, "Indian Air Force in the 21st Century: Challenges and Opportunities", *IDSA National Security Lecture Series*, April, 2008, New Delhi, http://www.idsa.in/jds/2_1_2008_IndianAirForceinthe21stCentury_FHMajor.
- Dave Majumdar, "GE, Rolls Royce Stop Funding F-35 Alt Engine", *De-*

- fence News*, December, 2011, <http://www.defensenews.com/story.php?i=8450963&c=AME&s=AIR>.
- Alessandro Marrone, "Il mercato della difesa indiano (e l'Italia)", in *Risk (quaderni di geostrategia)*, n. 61, marzo-aprile, 2011, p. 47-49.
- Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996.
- Stephen Martin, Keith Hartley, "UK firm's experience and perceptions of defence offsets: survey result", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 6, 1995, p. 123-139.
- Ronald Mathews, Jac Lewis, Barbara Starr and Carol Reed, "Offsets: taking a strategic view", *Special Report, Jane's Defence Weekly*, February, 1994.
- Thomas Mathew, "Essential element of India's Defence Offset Policy: a critique", in *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, Issue 1, January, 2009.
- Ron Matthews, "Defence offsets: policy versus pragmatism", in Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, 2004, p. 89-102.
- Ron Matthews, "Saudi Arabia's Defence Offset Programmes: Progress, Policy and Performance", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 7, n.3, 1996, p. 233-251.
- S.N. Misra, "FDI in Defence: The road ahead", *India Strategic*, January, 2012, http://www.indiastrategic.in/topstories1338_FDI_in_defence.htm.
- S.N. Misra, "Ship Building and India's Offset Policy", *India Strategic*, September, 2011, http://www.indiastrategic.in/topstories1157_Ship_Building_and_India.htm.
- S.N. Misra, "Impact of Offset Policy on India's Military Industrial Capability", in *Journal of Defence Studies*, Vol. 5, No. 3, July, 2011, http://idsa.in/system/files/5_3_SNMisra.pdf.
- Anuradha Mitra, "A Survey of Successful Offset Experiences Worldwide", in *Journal of Defence Studies*, January, 2009, Vol. 3, N. 1, p. 43-62.
- Deba R. Mohanty, "India's Defence Procurement Procedure: One Step Forward, Three Backwards", *Society for the Study of Peace and Conflict*, February, 2011, <http://www.sspconline.org/opinion/Indias>

- DefenceProcurementProcedure_02022011.
- Deba R. Mohanty, "Changing Times? India's Defence Industry in the 21st Century", *Bonn International Center for Conversion (BICC) Paper* n. 36, 2004, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper36/paper36.pdf>.
- Mark J. Nackman, "A critical examination of offsets in international defence procurement: policy options for the United States", in *Public Contract Law Journal*, Vol. 40, No. 2, Winter, 2011, [http://www2.americanbar.org/calendar/section-of-international-law-2011-spring-meeting/Documents/Wednesday/Opportunities%20and%20Challenges%20in%20Cross-Border%20Defense/PCLJ%2040-2%2005Nackman%20\(2\).pdf](http://www2.americanbar.org/calendar/section-of-international-law-2011-spring-meeting/Documents/Wednesday/Opportunities%20and%20Challenges%20in%20Cross-Border%20Defense/PCLJ%2040-2%2005Nackman%20(2).pdf).
- National Defence Industrial Association (NDIA), *Background Paper on Offsets*, Spring, 2004, http://www.ndia.org/Advocacy/Resources/Documents/Content/NavigationMenu/Advocacy/Action_Items/PDFs29/Offset_Background_Paper.pdf.
- Andrea Nativi, "Un gigante armato fino ai denti", in *Risk (quaderni di geostrategia)*, n. 61, marzo-aprile, 2011, p. 39-45.
- Swapna K. Nayudu, "India Rising: From Regional to Global Power?", in *Journal of the Centre for Land Warfare Studies (CLAWS)*, Winter 2009, p. 184-194.
- N. Neihisial, "What is wrong with India's Defence Industrial Policy?", *ID-SA Comment*, August, 2008, http://www.idsa.in/idsastrategiccomments/WhatiswrongwithIndiasDefenceIndustrialPolicy_NNeihisial_220808.
- Michele Nones, "Le implicazioni dell'integrazione del mercato europeo della difesa sul controllo parlamentare dei programmi di investimento del Ministero della Difesa", *Osservatorio di Politica Internazionale (IAI)*, n. 13, giugno, 2010.
- Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone, "Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l'Europa", *Quaderni IAI*, n. 31, ottobre, 2008.
- Suranjan Pal, William Selvamurthy, "Capacity Building in Defence Science and Technology: a perspective from DRDO", in *Strategic Analysis*, Vol. 32, Issue 2, March, 2008, p. 259-284.
- BK Pandey, "Indian Air Force of the future", *Indian Defence Review*,

- June, 2011, <http://www.indiandefencereview.com/defence%20industry/Indian-Air-Force-of-the-future.html>.
- Manjeet S. Pardesi, Ron Matthews, "India's tortuous road to defence industrial self-reliance", in *Defence & Security Analysis*, Vol. 23, No. 4, December, 2007, p. 419-438.
- Ramesh Phadke, "Time to Act on the Defence Industry Front", *IDSA Comment*, November, 2011, http://idsa.in/idsacomments/TimetoActontheDefenceIndustryFront_rphadke_291111.
- Vivek Raghuvanshi, "India, China Agree To Pursue Border Solution", *DefenceNews*, January, 2012, <http://www.defensenews.com/article/20120118/DEFREG03/301180004/India-China-Agree-Pursue-Border-Solution?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE>.
- Vivek Raghuvanshi, Pierre Tran, "Indian Victory a Breakthrough for France's Rafale", *DefenceNews*, January, 2012, <http://www.defensenews.com/article/20120131/DEFREG03/301310001/Indian-Victory-Breakthrough-France-8217-s-Rafale>.
- Bahukutumbi Raman, "Il puzzle del terrore", in *Risk (quaderni di geostrategia)*, n. 61, marzo- aprile, 2011, p. 33-38.
- BS Randhawa, "Indian shipbuilding: key to maritime and economic security", *Indian Defence Review*, December, 2011, <http://www.indiandefencereview.com/defence-industry/Indian-shipbuilding-key-to-maritime-and-economic-security.html>.
- Roberto Rufo, "I ritorni industriali negli approvvigionamenti internazionali: la negoziazione, il concordamento ed il controllo dell'esecuzione", *CeMiss Paper*, n.124, gennaio, 2004.
- Nicolò Sartori, "Il cielo dell'Europa", in *Risk (quaderni di geostrategia)*, gennaio-febbraio, 2012, p. 35-46.
- Matt Schroeder, Helen Close, and Chris Stevenson, "Deadly Diversion. Arms Transfer Diversion", *Small Arms Survey Yearbook 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, 2008.
- Security & Defence Agenda, "Turkish defence companies forced to subcontract", August, 2011, <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/2861/Turkish-defence-companies-forced-to-subcontract.aspx>.
- Amol Sharma, Jeremy Page, James Hookwayn and Rachel Pannet, "Asia's

- New Arms Race”, *The Wall Street Journal*, February, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704881304576094173297995198.html>.
- Ashok Sharma, “Indo-US Strategic Convergence: An Overview of Defence and Military Cooperation”, *Claws Paper* (Center for Land Warfare Studies), N. 2, 2008, <http://www.claws.in/download.php?action=CLAWS%20Papers%20No%5B1%5D.2,%202008.pdf>.
- Ratan Shrivastava, “Revised Defense Offsets Guidelines - Y2012: proposed changes in the Indian Defense Offset Policy”, *Frost & Sullivan Market Insight*, May, 2012, <http://www.frost.com/prod/servlet/market-insight-top.pag?Src=RSS&docid=259933984>.
- Ajai Shukla, “New offset rules ride Indian defence firms”, *Business Standard*, January, 2011, <http://www.business-standard.com/india/news/new-offset-rules-rile-indian-defence-firms/421309/>.
- Ajai Shukla, “Frustrated global arms vendors write to Ministry of Defence”, *Business Standard*, September, 2010, <http://www.business-standard.com/india/news/frustrated-global-arms-vendors-write-to-ministrydefence/407499/>.
- Ajay Singh, “Quest for Self-Reliance”, in Jasjit Singh (ed.), *India’s Defence Spending: Assessing Future Needs*, New Delhi: Knowledge World, 2001, p. 127.
- Ravinder P. Singh, *Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford University Press, 1998, <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98Singh/SIPRI98Singh.pdf>.
- Sushant K. Singh, “Foreign Direct Investment in India’s Defence Sector – go beyond 51%”, *Takshashila Institution Discussion Document*, April, 2010, <http://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2010/03/TDD-DefenceFDI-SKS-20100414.pdf>.
- Elisabeth Skön, “Evaluating defence offsets: the experience in Finland and Sweden” in Jurgen Brauer and J. Paul Dunne (eds), *Arms Trade and Economic Development: theory, policy, and cases in arms trade offsets*, Routledge, 2004, p. 149-162.
- Marcello Spagnulo, *Elementi di management dei programmi spaziali*, Springer, Milano, 2011.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Year-*

- book 2001: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford University Press, 2011.
- StratPost, "Max. 49% FDI in Defence: FICCI", July, 2010, <http://www.stratpost.com/max-49-fdi-in-defense-ficci>.
- Wally Struys, "Offsets and Weapons Procurement: the Belgium experience", in Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996, p.75-106.
- The DISAM Journal of International Security and Assistant Management, *Foreign Military Sales Offsets and Other Issue Affecting Foreign Military Sales Procurement*, Vol. 31, No.4, March, 2010.
- The DISAM Journal of International Security and Assistant Management, "Presidential Policy on Offsets on Military Exports", Summer, 1990, http://www.acq.osd.mil/dpap/paic/attachments/offsets/presidential_policy_on_offsets_in_mil_exports.pdf.
- The Times of India, "Government clears defence plan, revises offset policy", April, 2012. http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-04-02/india/31274739_1_tot-dac-defence-ministry-today.
- The Times of India, "Naval ships to bail out Indians stranded in Libya", February, 2011, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-02-27/mumbai/28637902_1_indian-navy-naval-ships-ins-jalashwa.
- The Times of India, "India, US agree on end user monitoring pact", July, 2009, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-07-20/india/28164160_1_end-user-monitoring-pact-cooperation-defence.
- Daniel Tood, *Defence Industries. A Global Perspective*, London and New York, Routledge, 1988.
- Peter Truscott, "The Ascendancy of Political Risk Management and its Implications for Global Security and Business", *RUSI, Whitehall Papers*, 67:1, December, 2006.
- Bernard Udis, Keith E. Maskus, "US Offset Policy" in Stephen Martin, *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Harwood Academic Publishers, 1996, p. 357-380.
- Bernard Udis, Keith E. Maskus, "Offsets as industrial policy: lesson from aerospace", in *Defence and Peace Economics*, Vol. 2, 1991, p. 151-164.
- Jeyakar Vedamanickam, "Key Aspects of Defence Offsets - Negotiating the MoU between Bidder and Offset Partner", in *Journal of Defence*

- Studies*, Vol 4. No 3. July 2010, http://www.idsa.in/system/files/jds_4_3_jvedamanickam.pdf.
- Sandeep Verma, "Offset Contracts Under Defense Procurement Regulations in India: Evolution, Challenges, and Prospects", in *Journal of Contract Management*, summer, 2009, p. 17-32, <http://www.ncmahq.org/files/Articles/JCM09%20-%2017-32.pdf>.
- Keri Wagstaff-Smith, "Taiwan refocuses offsets to boost MND role", in *Jane's Defence Weekly*, 3 November, 2010, p. 18.
- Keri Wagstaff-Smith, "US industry and the offset paradox", in *Jane's Defence Weekly*, 28 October, 2009, p. 21.
- Robert L. Walter, "The use of offsets in FMS", in *Acquisition Review Quarterly*, Summer, 2003, disponibile al sito internet: http://findarticles.com/p/articles/mi_m0JZX/is_3_10/ai_109353417/?tag=content;col1.
- Leslie Wayne, "A Well-Kept Military Secret", *The New York Times*, February, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/02/16/business/a-well-kept-military-secret.html?pagewanted=all&src=pm>,
- Marcus Weisgerber, "Panetta To Discuss New U.S. Asia Policy, Indian Ties During Trip", *DefenceNews*, May, 2012.
- Francesco B. Zanitti, "Gwadar, la competizione sino-statunitense e lo smembramento del Pakistan", *Rivista Eurasia*, giugno, 2011, <http://www.eurasia-rivista.org/gwadar-la-competizione-sino-statunitense-e-lo-smembramento-del-pakistan/9828/>.

Documenti

India

- Embassy of India to Belgium, Luxembourg and European Union, *Statement in Parliament on visit of US Secretary of State*, July, 2009, http://www.indembassy.be/speeches_statements/july/jul21a.html.
- Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Department of Industrial Policy and Promotion, "Foreign Direct Investment (FDI) in Defence Sector", *Discussion Paper*, May, 2010, http://dipp.nic.in/DiscussionPapers/DiscussionPapers_17May2010.pdf.

- Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Department of Industrial Policy and Promotion, *Guidelines for licensing production of Arms & Ammunitions*, January, 2002, http://dipp.nic.in/English/acts_rules/Press_Notes/press2_02.htm.
- Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Secretariat for Industrial Assistance, *Manual of Foreign Direct Investment in India, Policy and Procedures*, New Delhi, May, 2003, http://dipp.nic.in/English/acts_rules/Press_Notes/press2_02.htm
- Government of India, Ministry of Defence, Standing Committee on Defence, *Indigenisation of Defence Production - Public Private Partnership, New Delhi: Lok Sabha Secretariat*, 2008-2009, <http://164.100.47.134/lsscommittee/Defence/33rd%20Report-ID-PPP.pdf>.
- Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2006, <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>.
- Government of India, Ministry of Defence, Defence Offset Facilitation Agency (DOFA), <http://mod.nic.in/DOFA.htm>.
- Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2008, <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>.
- Government of India, Ministry of Defence, Standing Committee on Defence, *Status of implementation of Unified Command Forces - Thirty Sixth Report*, 2008-2009, <http://164.100.47.134/lsscommittee/Defence/36th%20Report-UNIFIED%20COMMAND.pdf>.
- Government of India, Ministry of Defence, Kargil Review Committee (KRC), *The Kargil Review Committee Report*, December, 1999, http://www.claudearpi.net/maintenance/uploaded_pics/1999KargilReport.pdf.
- Government of India, Ministry of Defence, *Reforming the National Security System: Recommendations of the Group of Ministers*, February, 2001.
- Government of India, Ministry of Defence, "Big Scope for India-Italy Defence Industry Cooperation: Pallam Raju", *Press release*, November, 2011.
- Government of India, Ministry of Defence, *Defence Procurement Procedure*, 2011, <http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>.
- Government of India, Ministry of Defence, *Standing Committee on Defence 2010-2011 (Fifteenth Lok Sabha)*, December, 2010, <http://>

- 164.100.47.134/lssccommittee/Defence/FINAL%20-%209TH%20REPORT.pdf
- Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report*, 2010-2011, <http://mod.nic.in/reports/welcome.html>.
- Government of India, Ministry of Defence, "Kelkar Committee submits report on defence acquisition", *Press release*, April, 2005.
- Government of India, Ministry of Defence, Department of Defence Production, <http://mod.nic.in/product&supp/welcome.html>.
- Government of India, Ministry of Defence, Department of Defence Production, *Defence Production Policy*, January, 2011, <http://mod.nic.in/dpm/DPP-POL.pdf>.
- Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Foreign Investment Promotion Board, *Annual Review*, 2010, <http://www.fipbindia.com/FIPB%20REVIEW%202010.pdf>.

Italia

- Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta dell'8 aprile, 2009, p. 46.
- Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta del 7 aprile, 2009, p. 43.
- Camera dei Deputati, Commissione Difesa IV, "Resoconto stenografico", seduta del 16 gennaio 2007, p. 8.
- Ministero della Difesa, Segretario Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti, "Le Direzioni Generali del Ministero della Difesa, in *Defence Procurement in Italy 2009*, p. 59, http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/SGD-DNA/DPI/Documents/57838_08LeDirezioniGeneralidelMinisterodellaDifesaTheGen.pdf.
- Ministero della Difesa, Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti, III Reparto Politica degli Armamenti, *Compensazioni Industriali. Direttiva*, dicembre, 2002.

Stati Uniti

- Congress of United States of America, *Defense Production Act Amendments of 1992*, (Pub. L. 102-558, Title I, Part C, §123).

- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade Sixteenth Study*, January, 2012.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Strategic Industries and Economic Security, *Offsets in defence trade and the U.S. subcontractor base*, 2004, http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbaseprograms/osies/offsets/suppooffsetsreportfinalaug_04.pdf.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade: Fifteenth Study*, December, 2010, http://www.bis.doc.gov/news/2011/15th_offsets_defense_trade_report.pdf.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade: Third Annual Report*, August 1998, <http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbaseprograms/osies/offsets/offsetsdeftradeyr98.html>.
- U.S. Department of Defence, *Defense Strategic Guidance: Sustaining US Global Leadership-Priorities for 21st Century Defense*, January, 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
- U.S. Department of Defence, "Annual Industrial Capabilities", *Report to Congress*, February, 2005, <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA431724>.
- U.S. Department of State, Directorate of Defense Trade Controls (DDTC), *End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services, Commercial Exports FY 2009*, http://pmdtdc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2009.pdf.
- U.S. House of Representatives, Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, *The Effects of Offsets on Output and Employment in the U.S. Aerospace Industry*, June 29, 1999, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:64306.pdf.
- U.S. House of Representatives, Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, *Offsets Related to Military Sales*, June 29, 1999, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_house_hearings&docid=f:64306.pdf.

Unione Europea

- Cambridge Econometrics, Risk & Policy Analysts (UK), Decision (France), Prof John Paul Dunne and Dr Elisabeth Sköns, *FWC Sector Competitiveness Studies - Study on the Impact of Emerging Defence Markets and Competitors on the Competitiveness of the European Defence Sector - Final Report*, February, 2010.
- Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del Trattato Ce agli appalti pubblici della difesa*, COM(2006) 779, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:it:PDF>.
- Europa Press Release, "Public procurement: Commission calls on Greece to amend procedure for awarding supply contract for submarine battery kits", 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1558&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.
- European Commission, *Communication 764 Final 2007, A strategy for a stronger and more competitive European defence industry*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0764:FIN:en:PDF>.
- European Commission, Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note-Offsets*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-offsets_en.pdf.
- European Commission, Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note-Security of Supply*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-sos_en.pdf.
- European Commission, Directorate General Internal Markets and Services, *Guidance Note-Defence and security specific exclusions*, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-exclusions_en.pdf.
- European Defence Agency (EDA), *Code of Conduct on Offsets, Version Approved on 3 May 2011*, http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/The_Code_of_Conduct_on_Offsets.sflb.ashx,
- European Defence Agency (EDA), *Industry and Market Directorate, Abatements: A Pragmatic Offset Tool to Facilitate the Development of the European Defence Equipment Market*, May, 2010,

BIBLIOGRAFIA

http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Abstract_-_Study_on_Abatements.sflb.ashx

Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:IT:PDF>.

Parlamento europeo e Consiglio, *Direttiva 2009/43/CE del 6 maggio 2009*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0036:IT:PDF>,

Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:it:PDF>.

Finito di stampare nel mese di luglio 2012
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it

per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788861348462_17x24bn_4]

Le compensazioni industriali - o offsets - costituiscono una prassi significativa del mercato internazionale della difesa e il loro utilizzo è tanto diffuso quanto controverso. Generalmente ritenuti una delle cause dell'imperfezione intrinseca del mercato dei sistemi d'arma, gli offsets sembrano tuttavia dimostrare di favorire la diversificazione industriale e lo sviluppo tecnologico, aprendo altresì nuove frontiere alla cooperazione tra Stati. Ne è un esempio l'India che fa leva sullo strumento compensativo per soddisfare le esigenze delle proprie Forze Armate, sostenendo al tempo stesso l'economia nazionale. Il volume si propone di approfondire il tema delle compensazioni industriali, dei meccanismi e degli interessi in gioco che spingono numerosi paesi a richiedere gli offsets come forma di adempimento delle procedure di procurement militare e ne analizza criticità e benefici a livello nazionale e internazionale.

Alessandro Riccardo Ungaro ha conseguito la laurea magistrale in "Politiche Europee e Internazionali" presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Attualmente è assistente alla ricerca presso l'Area Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali.

www.nuovacultura.it



SEGUICI SUI SOCIAL NETWORK

15.00 EURO



9788861348462_200_FIN_2