

AL QUADERNO
7
DICEMBRE 1998

**TRASPARENZA
E CONCORRENZA
NELLE COMMESSE
MILITARI
DEI PAESI EUROPEI**

DI
**MICHELE NONES
E ALBERTO TRABALLES**

**ISTITUTO
AFFARI
INTERNAZIONALI**



**TRASPARENZA
E CONCORRENZA
NELLE COMMESSE MILITARI
DEI PAESI EUROPEI**

**di MICHELE NONES
E ALBERTO TRABALLESI**

IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico e stampa: Gemmagraf - Lungotevere Prati, 16 - 00193 Roma - Tel. 06/6879867 - Fax 6875270

Indice

Origine dell'European Defense Equipment Market (Edem)	5
Il Bollettino dei contratti Weag	9
Criteri di assegnazione dei contratti	10
Analisi dei Bollettini pubblicati	11
Il processo di unificazione del mercato europeo della difesa	15
L'esperienza italiana	20
Conclusioni	22
Tabella 1	24
Tabella 2	27
Tabella 3	27
Tabella 3.1-3.9	28 / 31

Origine dell'European Defense Equipment Market (EDEM).

A partire dalla seconda metà degli anni '70 il processo di costruzione di un'Europa della Difesa ha ripreso slancio dopo i lunghi anni di blanda attività dell'UEO, che era stata costituita nel 1954. Nel 1976, per avviare una più stretta cooperazione tra i paesi europei nel settore dello sviluppo e dell'approvvigionamento degli equipaggiamenti militari, viene costituito a Roma l'Independent European Programme Group (IEPG)¹, diventato, poi, un'Agenzia dell'UEO nel 1992, a seguito della decisione di sviluppare questa organizzazione come componente di difesa dell'Unione europea e come strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica. Infatti, nella dichiarazione del Consiglio dei Ministri della UEO, annessa al testo del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea e che sanciva tale intendimento, gli Stati membri si impegnarono, tra l'altro, a valutare la proposta concernente "il rafforzamento della cooperazione nel settore degli armamenti, allo scopo di istituire un'Agenzia europea degli armamenti"².

Il nuovo corso fu confermato dal Consiglio ministeriale dell'UEO di Roma del maggio 1993, nel quale l'IEPG fu rinominato come Western European Armament Group (WEAG).

Tuttavia, bisogna aspettare gli ultimi anni '80 perché le attività del Gruppo acquistino una certa consistenza ed importanza, con una più precisa e puntuale definizione degli obiettivi ed una più marcata volontà per il loro perseguimento. Sino ad allora l'industria europea della difesa era stata sostenuta e protetta dalla concorrenza estera dai singoli governi, con la conseguente creazione di separati mercati nazionali³. Peraltro, l'articolo 223 del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea, aveva avallato questa situazione, perché, limitando la competenza della CEE nelle questioni attinenti "alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico", aveva di fatto escluso questo settore dall'attuazione del mercato unico, in deroga a quanto previsto dall'art. 30 dello stesso Trattato, che vieta qualsiasi ostacolo, diretto o indiretto, agli scambi commerciali tra i Paesi membri della UE⁴. In questi anni, la recessione economica e

¹ F. Onida (a cura di), *Atto unico europeo e industria italiana per la difesa*, CeMiSS, 1990.

² Consiglio delle Comunità Europee, *Atto finale, III Dichiarazioni, n.30. Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale*, Maastricht, 7 febr. 1992.

³ G. Perani, *La Commissione europea e la politica industriale della Difesa*, Sistema Informativo a Schede, Archivio Disarmo, nov. 1996.

⁴ G. Marino e G. Montefusco, *Disciplina giuridico amministrativa delle forniture dell'Amministrazione della Difesa concernenti i materiali "warlike" e "non warlike" nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario e dell'accordo tra i Paesi del WEAG (ex-IEPG)*, Ministero della difesa, ott. 1993.

la contemporanea fine del bipolarismo hanno portato alla ricerca di una riduzione della spesa pubblica, per la difesa in particolare. Pertanto, le condizioni, che avevano permesso e favorito lo sviluppo delle industrie della difesa a livello nazionale, sono venute progressivamente a mancare e si è acuita la necessità di razionalizzare ed ottimizzare l'impiego delle ridotte risorse disponibili per l'acquisto di equipaggiamenti militari.

Contemporaneamente e, probabilmente, conseguentemente, si è manifestato un maggior interesse per la cooperazione europea nella difesa, testimoniata dalla rivalutazione dell'UEO. Inoltre la crescente attenzione dei Paesi europei per l'autonomia e l'eccellenza tecnologica dell'Europa si è manifestata con il lancio prima del programma ESPRIT e poi dell'EUREKA. Si sono mossi, altresì, i primi passi per l'europeizzazione dell'industria aerospaziale. In questo contesto, i Ministri della Difesa dei 13 Paesi aderenti all'IEPG nel giugno del 1987 decisero che la base tecnologica della difesa nell'ambito del Gruppo doveva essere rafforzata e che doveva essere assicurato un più efficace uso delle risorse attraverso l'armonizzazione dei requisiti operativi, la cooperazione nella ricerca, sviluppo e procedure di acquisto aperte per i materiali della difesa.

Nel dicembre 1988, per concretizzare la dichiarazione di principio ed allo scopo di facilitare l'unificazione dei mercati europei degli armamenti nell'European Defence Equipment Market (EDEM), fu emanato un Piano d'Azione, che si compendia in tre punti essenziali e le cui connesse atti-

vità sono state affidate ai gruppi di lavoro (Panel) dell'Agenzia:

1. Definizione di requisiti operativi comuni, ai quali far seguire lo sviluppo in cooperazione di sistemi, sottosistemi e componenti attraverso specifici accordi di collaborazione (Panel 1 – Requisiti operativi e programmi di sviluppo degli equipaggiamenti).
2. Individuazione di programmi di ricerca e sviluppo nel campo delle tecnologie avanzate da sviluppare anch'essi attraverso accordi di collaborazione (Panel 2 – Ricerca e tecnologia).
3. Apertura delle commesse militari nazionali alle società degli altri paesi membri, così da incrementare la concorrenza e la competitività tra produttori (Panel 3 – Procedure e materie economiche, incluso l'EDEM).

Nella riunione ministeriale del 16 novembre 1990 a Copenaghen, i Ministri, riaffermando il ruolo dell'IEPG, quale principale foro europeo per lo sviluppo della cooperazione europea nella ricerca, sviluppo e produzione degli equipaggiamenti militari, e prendendo atto dei progressi ottenuti, emanarono un documento di indirizzo politico sul mercato europeo degli armamenti, nel quale sono riuniti i principi per il funzionamento dell'EDEM, comprese le questioni riguardanti il trasferimento tecnologico e le compensazioni (*juste retour*)⁵.

In esso vengono ribaditi, innanzitutto, l'intenzione di creare un mercato aperto dei materiali della difesa basato sul principio dell'acquisto in concorrenza transnaziona-

⁵ IEPG, *Policy document on the EDEM*, allegato al *Communiqué of the IEPG Ministerial meeting in Copenhagen*, 16 nov. 1990.

le e l'impegno a supportare quei Paesi dell'IEPG con industrie della difesa in via di sviluppo (DDI - Defence Developing Industries).

Da sottolineare che, nell'intento di evitare misure che avrebbero potuto essere considerate protezionistiche, i ministri riconobbero, in quell'occasione, che i fornitori di Paesi non IEPG sono, in generale, "liberi di concorrere nell'EDEM aperto, in armonia con le politiche dei governi IEPG e con alcuni accordi multi, o bilaterali esistenti tra Paesi IEPG e non-IEPG". In questo modo si è cercato di evitare che questa iniziativa assumesse una connotazione antiamericana. Si è trattato, cioè, di non porre delle limitazioni che avrebbero potuto influire negativamente sulla cooperazione con l'alleato statunitense, sia pur in presenza di un divario competitivo tra le società europee e quelle degli USA, derivato dall'elevato livello qualitativo e dai costi contenuti di una produzione su larga scala operata da parte di queste ultime⁶.

Infatti, il complesso industriale statunitense può affrontare lo sviluppo di nuovi ed onerosi programmi, nonché prevederne contestualmente una produzione quantitativamente significativa, perché può contare su un mercato interno, che, a fronte della sensibile riduzione della domanda del Department of Defense (DOD), ha tuttora una consistenza almeno doppia di quella dei mercati dei principali Paesi WEAG nel loro insieme ed è in grado di assorbire quote significative della produzione di nuovi sistemi d'arma. Peraltro, l'industria

statunitense, con il forte appoggio dell'Amministrazione USA, ha compensato sui mercati terzi la contrazione del mercato interno, riuscendo ad acquisire oltre il 50% dei mercati internazionali, mentre la quota delle esportazioni militari dell'Europa occidentale si è attestata intorno al 25%.

Tuttavia, in un mondo sempre più aperto, il conseguimento di una produttività equivalente a quella americana è diventato per l'industria degli armamenti europea un punto di passaggio obbligato. La concorrenza tra le industrie europee ed americane sui mercati terzi e, in misura minore, sui propri mercati sarà sempre più accesa. È, dunque, fondamentale cercare di ridurre lo scarto di produttività⁷.

È proprio nella piena consapevolezza di questo assunto che, nel comunicato emesso a seguito della riunione di Copenaghen⁸, i ministri della Difesa riconfermarono il valore della cooperazione per gli equipaggiamenti per la difesa tra tutti i membri della NATO e sottolinearono che misure protezionistiche dovevano essere evitate nei paesi di entrambe le sponde dell'Atlantico, perché avrebbero solo potuto influire negativamente sull'armonia e lo scopo dell'Alleanza del Nord Atlantico.

Nel documento di indirizzo politico, viene quindi ricordato il già menzionato Piano d'Azione del 1988 e sono sottolineate le attività per la sua implementazione, soprattutto per quanto riguarda:

- a. "visibilità" dei requisiti;
- b. accordi per lo scambio di dati di pre-

⁶ B. Sumberazzi, *Industria della difesa, nuovo pilastro dell'integrazione europea*, Servizio Europa Umbria, giu. 1997.

⁷ A. Crémieux, "Le face-à-face Europe - Etats-Unis dans les armements", *Défense nationale*, mars 1995.

⁸ IEPG; *Communiqué of the IEPG Ministerial meeting in Copenaghen*, 16 nov. 1990.

- qualificazione concernenti potenziali fornitori nazionali;
- c. richieste di offerta e criteri per l'aggiudicazione dei contratti;
 - d. attuazione progressiva del "juste retour" in un periodo di transizione;
 - e. registrazione dell'andamento degli scambi transnazionali all'interno dell'IEPG per identificare gli sbilanciamenti commerciali;
 - f. promozione della cooperazione nella ricerca e sviluppo di tecnologia e del coordinamento negli accordi per il trasferimento, l'uso e la protezione delle connesse informazioni.

Per conseguire l'armonizzazione dei requisiti operativi è considerata determinante una loro maggiore "visibilità", a livello sia di contratto principale che di subcontratto, attraverso la pubblicazione di appositi Bollettini dei Contratti nei Paesi del Gruppo. È stato previsto che in essi vengano annunciati tutti gli ordinativi nazionali, generalmente di valore uguale o superiore ad 1 milione di ECU, per lo sviluppo, fornitura e manutenzione di equipaggiamenti militari, eccettuati:

- quelli già soggetti alla Direttiva comunitaria sulle forniture;
- armi nucleari e sistemi di propulsione nucleare;
- navi da guerra, con esclusione dei loro sistemi d'arma;
- agenti tossici e radioattivi;
- attrezzature crittografiche.

In questo modo, si individua di fatto il campo di applicazione nell'elenco degli equipaggiamenti militari associato all'art. 223 del Trattato della Comunità Economica Europea (Tabelle 1), secondo l'originale e

mai modificata formulazione approvata a Bruxelles il 15 aprile 1958.

È opportuno sottolineare che, confrontando quest'elenco con le esclusioni sopra descritte dal campo di applicazione dell'EDEM, emergono, come elementi per i quali permane la prerogativa nazionale, i prodotti legati al settore nucleare, batteriologico e chimico e quelli concernenti la sicurezza e la protezione delle comunicazioni. Desta, invece, qualche perplessità l'indicazione delle navi da guerra, perché dal punto di vista dell'industria della difesa non possono certamente essere ritenute meritevoli di una così particolare attenzione, tale da non farle rientrare nel campo di applicazione dell'EDEM. Si è trattato, probabilmente, del permanere - all'epoca della fase di formulazione della lista dei prodotti esclusi - di intenzioni protezionistiche per settori che attraversavano in quel momento una situazione particolarmente critica ed erano in procinto di affrontare un profondo processo di ristrutturazione, mentre la presa di coscienza della ineluttabilità di una soluzione europea alla problematica non era ancora completamente maturata. È da questo punto di vista significativo che un primo accordo tra i governi partecipanti, raggiunto dopo la presentazione di proposte sostanzialmente divergenti per forma e contenuto, comprendesse anche le cellule ed i motori degli aerei⁹. Ulteriori esclusioni devono essere limitate al minimo e giustificate da motivi di emergenza, sicurezza nazionale o da altre inderogabili costrizioni nazionali. L'utilizzo di tale possibilità di clausola di salvaguardia (*escape clause*) deve essere prontamente comunicato alle altre nazioni ed adeguatamente motivato.

⁹ F. Onida (a cura di), cit.

Le autorità, competenti per l'assegnazione dei contratti, applicano, per quanto possibile, il principio del "mutuo riconoscimento" dei potenziali clienti. Una rete di "focal points" fornisce l'assistenza per lo scambio dei dati sui fornitori e per dare ai potenziali fornitori informazioni sulle procedure nazionali di contrattazione.

Il criterio fondamentale per la scelta del contraente è rappresentato dalla soluzione più economica per la particolare necessità, sulla base della valutazione dei costi, sia per l'acquisizione che per il ciclo vitale, della conformità, della qualità e della sicurezza degli approvvigionamenti. Inoltre, deve essere preso in considerazione il contributo alla base tecnologica europea, tenuto conto degli aspetti relativi al "juste retour" ed al trasferimento di tecnologia. Per quanto riguarda il "juste retour" si prevede la realizzazione di un sistema di compensazioni globali, su base multiprogettuale e su una scala temporale ragionevolmente estesa, in modo da favorire il perseguimento dell'approccio competitivo all'approvvigionamento. A tal fine, tutti gli scambi transnazionali saranno notificati al Segretariato Permanente del Gruppo, che ne gestirà la registrazione per identificare gli eventuali squilibri e prendere in considerazione le adeguate misure correttive. Naturalmente, una particolare attenzione dovrà essere posta per evitare inaccettabili sbilanciamenti a danno dei Paesi DDI.

Il Bollettino dei contratti WEAG

Il Bollettino dei Contratti¹⁰ viene pubbli-

cato ad intervalli non superiori al mese e può contenere anche l'annuncio di ordini di valore inferiore a quello già riportato di 1 milione di ECU e di quelli soggetti a specifici accordi internazionali di approvvigionamento, per quanto concordato tra le nazioni partecipanti a tali accordi. Può essere utilizzata la lingua nazionale, ma deve essere accompagnata dalla traduzione del testo in una delle lingue utilizzate in ambito UEO (inglese o francese).

È parte integrante del Bollettino un capitolo "Introduzione", per dare informazioni ed avvisi alle industrie in merito a:

- scopo della pubblicazione e come deve essere utilizzata;
- informazioni di natura generale sulle procedure contrattuali, che possono essere utili ai potenziali fornitori;
- criteri generali di prequalificazione delle società;
- "focal points" nazionali nei Paesi del WEAG, ai quali le società possono notificare l'interesse a divenire fornitori o che possono contattare per chiarimenti relativi a particolari annunci;
- altri possibili punti di contatto, come ad esempio l'autorità per l'assicurazione di qualità;
- scopo e contenuto di ogni sezione della pubblicazione;
- particolari istruzioni per le ditte potenziali contraenti principali e per quelle potenziali subcontraenti;
- come ricevere regolarmente il Bollettino.

La seconda parte del Bollettino annuncia le possibilità di acquisto ed i contratti e riporta informazioni sulle imprese poten-

¹⁰ WEAG, *European-wide competition in armament procurement - Announcement of bidding opportunities (Bulletins)*, Panel III - D/39 (Revised), 15 febr.1995.

zialmente interessate. Si compone di sei sezioni:

Sezione 1. Possibili acquisti futuri. Sono elencate tutte le possibilità di acquisti futuri, quando vi siano sufficienti informazioni, ma sia ancora troppo presto per pubblicare un avviso di gara od assegnare un contratto. Si tratta di richieste sia a breve che a medio termine (3 anni). Lo scopo fondamentale di questa sezione è quello di fornire col massimo anticipo possibile notizie sui futuri possibili acquisti, per facilitare l'orientamento delle società verso quelle richieste che potrebbero ricadere nelle loro presenti o potenziali capacità. Questo potrà essere di aiuto per gli iniziali contatti tra ditte, per eventuali accordi industriali, o tra le singole ditte e l'autorità contraente. In quest'ultimo caso, i nuovi potenziali fornitori saranno nelle condizioni di poter esprimere il loro interesse ad essere invitati a gara; a tal proposito viene indicata anche la data, entro la quale dovrà essere manifestato tale interesse.

Sezione 2. Ditte invitate. Questa Sezione riporta, per ciascuna esigenza, tutte le ditte che sono state invitate a presentare un'offerta. La pubblicazione sarà effettuata entro un mese dalla data dell'invito, mentre dovranno essere disponibili almeno tre mesi da tale data per l'invio delle offerte, al fine di permettere ad altre ditte, non invitate, di esprimere il loro interesse. Qualora altre ditte dovessero aggiungersi alla gara, un annuncio in tal senso sarà inserito nella successiva Sezione 5.

Sezione 3. Contratti assegnati su base fonte unica (trattativa privata). Sono elencati i contratti assegnati a trattativa privata, in modo da permettere ai potenziali subcontraenti di esprimere il loro interesse direttamente al contraente principale e faci-

litare, così, la competizione a livello subcontraenti.

Sezione 4. Contratti assegnati su base competitiva (procedure diverse dalla trattativa privata). Questa sezione pubblica tutti i contratti già annunciati nella Sezione 2 ed assegnati su base competitiva, anche in questo caso per facilitare la competitività tra subcontraenti.

Sezione 5. Aggiunte e varianti. Sono elencate le ditte aggiunte a quelle già indicate nella Sezione 2, facendo riferimento al precedente relativo annuncio. Inoltre, questa Sezione pubblica ogni altra aggiunta o correzione ai precedenti comunicati.

Sezione 6. Possibilità di subforniture e di raggruppamenti industriali. Questa Sezione fornisce le informazioni rese disponibili dalle società, al fine di sviluppare la competitività a livello di subcontratto o per costituire dei consorzi industriali. Poiché tali informazioni non devono necessariamente far riferimento a delle richieste ufficiali, ma possono essere legate anche ad esigenze industriali, gli annunci dovrebbero indicare se sono a supporto di una specifica richiesta fatta secondo la procedura WEAG, oppure se sono correlati ad altra particolare esigenza o se sono di carattere più generale.

Criteri di assegnazione dei contratti

La corretta applicazione di criteri comuni nell'assegnazione dei contratti è fondamentale per la realizzazione di un vero mercato comune degli equipaggiamenti militari. Inoltre, per promuovere una effettiva e giusta competitività è essenziale che la valutazione delle offerte ed il conseguente perfezionamento del contratto siano quanto più trasparenti possibile, come sottolineato nello speci-

fico documento WEAG relativo a queste attività¹¹.

Il criterio fondamentale sul quale basare l'assegnazione di ogni contratto è, come già evidenziato, la ricerca della soluzione più economica per quella particolare fornitura, tenendo conto:

- del costo, sia per l'acquisizione che per il ciclo vitale;
- dei termini di pagamento;
- della conformità alle specifiche;
- delle complessive capacità dell'offerente,
- della rispondenza agli standard di qualità;
- della sicurezza della fornitura, in termini di affidabilità, verificando la stabilità della società e le conseguenze di una eventuale dipendenza dell'equipaggiamento da componenti, sulle quali potrebbero essere imposte dal costruttore limitazioni nell'uso finale.

Deve essere, però, data adeguata importanza anche alla finalità di conseguire la competizione su scala europea, nonché alla possibilità, già sottolineata, di contribuire al rafforzamento della base industriale e tecnologica comune, inclusi gli aspetti di giusto ritorno, di trasferimento tecnologico e di sostegno ai Paesi DDI.

È stata, infine, adottata una procedura per la risoluzione delle controversie eventualmente provocate nell'assegnazione di uno specifico contratto.

Un potenziale fornitore di qualsivoglia Paese WEAG, che ritenga di aver subito pregiudizio nell'applicazione delle regole dell'EDEM, può presentare per iscritto le proprie rimostranze direttamente all'Autorità contraente, che dovrà fornire, in tem-

pi contenuti, una risposta motivata. Qualora l'appellante si ritenga insoddisfatto, egli potrà rivolgersi al Direttore Nazionale degli Armamenti (DNA) del Paese di tale Autorità, richiedendo l'adozione delle misure del caso.

È prevista anche una relazione periodica a fini statistici, da parte di ciascun DNA, sulle controversie insorte.

Analisi dei Bollettini pubblicati

La pubblicazione del Bollettino dei contratti WEAG, a quasi dieci anni dalla decisione della sua emissione, non si può dire che sia divenuta regolare per tutti i Paesi del Gruppo o, quantomeno, la sua diramazione agli enti istituzionali. Il problema riguarda, soprattutto ma non esclusivamente, i Paesi minori o DDI per mancanza di esigenze da soddisfare attraverso acquisti con le procedure WEAG e per la necessaria e concordata assistenza allo sviluppo delle proprie aziende. Anche la standardizzazione del Bollettino non è del tutto soddisfacente ed un'analisi di quello edito da ogni singolo Paese potrà meglio chiarire la situazione.

Il Ministero della difesa italiano pubblica con cadenza mensile il Bollettino dei Contratti, fatta eccezione per il mese di agosto. Esso è diffuso in abbonamento e, quindi, è a disposizione di tutti gli interessati.

L'articolazione del Bollettino italiano ed i testi delle sue Sezioni sono aderenti a quanto previsto dalle direttive del Panel 3 del WEAG, che, come abbiamo già ricordato, è responsabile delle attività relative all'EDEM. Il documento riporta sia la versione in italiano che quella in inglese e ri-

¹¹ WEAG, *European-wide competition in armament procurement - Criteria for contract award*, Panel III - D/40 (Revised), 15 febr. 1995.

sponde ai requisiti che sono stati concordati al momento della sua istituzione.

In Gran Bretagna, come peraltro vedremo anche in Francia, la redazione e la pubblicazione del Bollettino è stata affidata ad una società privata, la BIP (Business Information Publications) Ltd., e, caso unico tra i Paesi aderenti, la frequenza di emissione è quindicinale.

Nell'introduzione, oltre alle informazioni previste e che sono state già presentate, è incluso un paragrafo molto interessante su "NATO Infrastructure Projects", che presenta ulteriori opportunità di nuovi contratti per i potenziali fornitori nell'ambito WEAG, ai quali sono fornite altresì le opportune indicazioni sui punti di contatto, sia a livello nazionale britannico che NATO. Sempre nell'introduzione sono elencate le coordinate degli addetti all'unità che coordina il programma di partenariato pubblico/privato. Si tratta di un programma con il quale si intende mettere in corretta competizione le capacità e possibilità private con quelle dei fornitori interni, per ottenere il massimo ritorno dall'impiego delle risorse disponibili.

Rientra in questa prima parte anche un avviso promozionale per il bollettino francese.

È inserito, inoltre, un capitolo relativo a comunicati su particolari avvenimenti, agli inviti a specifici seminari ed agli annunci di circolari del Ministero della difesa di interesse dei potenziali contraenti. Vengono pubblicati periodicamente anche rapporti statistici sulle spese per gli approvvigionamenti del Ministero della Difesa.

La seconda parte, cioè quella che contiene le informazioni e gli annunci per richieste o contratti, presenta una particolarità di si-

gnificativo rilievo: gli equipaggiamenti ed i servizi trattati non sono solo quelli che rientrano nella lista prevista dal già ricordato art. 223 del Trattato di Roma, ma anche quelli che non si possono definire "warlike", perché rientrano nei comparti merceologici già oggetto delle norme del mercato unico europeo. Questa ampia pubblicità, che viene data ad ogni tipo di esigenza, si giustifica con la significativa liberalizzazione degli acquisti di quello che è necessario alle sue Forze Armate, che il Regno Unito ha adottato da tempo per valorizzare le spese di investimento ed esercizio, secondo la formula del "best value for money".

Un'ultima osservazione è relativa ai contratti assegnati su base competitiva. Mentre per i contratti assegnati a trattativa privata viene riportato il sommario dei requisiti, questo non è applicato ai contratti assegnati su base competitiva, per i quali viene solo fatto riferimento al primo annuncio.

Concludono il Bollettino alcune pagine promozionali.

Nel complesso, vengono fornite tutte le informazioni utili e necessarie per rendere note ai potenziali fornitori le occasioni per concludere affari con il Ministero della Difesa e, nel contempo, facilitare lo svolgimento delle procedure previste. Le informazioni rese disponibili dal Bollettino, anche se sufficientemente esaustive, vengono integrate con le iniziative del Defence Suppliers Service (DSS) per assistere le compagnie nazionali e non, che potrebbero considerare il MOD come un potenziale mercato per i loro beni e servizi. Il DSS, oltre a rispondere direttamente ai quesiti delle società, mette a loro disposizione una brochure¹², per guidarle nelle varie fasi che

¹² Defence Suppliers Service, *Selling to the Ministry of Defence*, Ministry of Defence (Procurement Executive), 8th edition, may 1998.

devono seguire per vendere alla Difesa, ed organizza seminari e presentazioni.

In Francia, la Delegazione Generale per l'Armamento francese ha affidato la redazione e la pubblicazione con frequenza mensile del Bollettino alla società GIP UNION. Alla reciproca promozione del Bollettino britannico e ad una scarna introduzione fa seguito il testo vero e proprio del Bollettino, suddiviso in tre parti:

1. La prima parte fornisce la lista delle possibilità di acquisto da parte dei servizi responsabili per gli approvvigionamenti. Questa lista è pubblicata per permettere ai potenziali fornitori di far conoscere in tempo utile il loro interesse ad essere consultati al momento della richiesta delle offerte o dello svolgimento della gara vera e propria. Vi sono anche delle possibilità di acquisto per le quali, invece, è già stato stabilito di consultare una specifica società, quale fornitore unico; per queste l'annuncio viene pubblicato per permettere ai possibili subcontraenti di manifestare il loro eventuale interesse alla società indicata.
2. La seconda elenca le richieste di offerta e le gare di appalto in corso, indicando, a seconda del caso, la lista degli industriali consultati od il nome della società prescelta. Questa seconda parte è concepita appositamente per permettere ai potenziali subcontraenti di presentare, in tempo utile, delle offerte per subcontratti ai contraenti principali.
3. La terza ed ultima parte del Bollettino fornisce la lista dei contratti assegnati, ma non sempre è rilevabile la modalità impiegata per il conferimento senza consultare gli annunci delle sezioni precedenti.

In Germania, il Bollettino è articolato co-

me previsto dalle direttive del WEAG, ma la traduzione del testo dalla lingua tedesca a quella inglese è solo parziale. La traduzione, infatti, è presente per l'introduzione e per le informazioni per gli utilizzatori, mentre per le sei Sezioni è riportato in lingua inglese solo il modello dello schema degli annunci, il cui testo, invece, è pubblicato esclusivamente in tedesco. Peraltro, viene evidenziato nell'introduzione che tutti i contatti connessi con le procedure contrattuali devono avvenire in tedesco.

Veniamo ora ad esaminare i Bollettini degli altri Paesi del WEAG, con l'esclusione del Lussemburgo, che non pubblica il Bollettino, e del Portogallo, per il quale la pubblicazione ha carattere occasionale. Va premesso che eventuali carenze, come la pubblicazione meno regolare, trovano parziale giustificazione nella minor attività contrattuale o nell'esigenza, già accennata, di tutelare le proprie industrie di capacità più contenute, come nel caso dei Paesi DDI, cioè Grecia, Portogallo e Turchia. I Bollettini di questi Paesi sono tutti in lingua inglese, tranne quelli della Spagna e della Turchia, che contengono anche la versione in lingua nazionale. Quelli di Belgio, Danimarca, Grecia, Olanda, Spagna e Turchia corrispondono, di massima, allo schema stabilito dal Panel III del WEAG. Invece, quello della Norvegia ha una struttura che si discosta da quella standard, in quanto il contenuto del Bollettino è basato solo su tre sezioni: possibili acquisti futuri, ditte invitate e contratti assegnati (sia quelli a trattativa privata che quelli perfezionati con altre procedure contrattuali). Anche Finlandia e Svezia, benché al momento non partecipino al WEAG e siano solo osservatori dell'UEO, pubblicano il Bollettino dei contratti, in una forma simile a quello norvegese, con la sola variante

di un paragrafo intitolato “*request for quotation*”, al posto di quello relativo alle ditte invitate, per la Svezia.

I Bollettini di questi ultimi tre Paesi comprendono, in aggiunta, anche una sezione industriale con scopi promozionali.

Da notare, infine, che il Bollettino turco, oltre ad avere un paragrafo, come quello britannico, relativo ai progetti infrastrutturali NATO, prevede espressamente che i contratti trattati siano quelli a partire già da 250.000 ECU e non da 1 milione di ECU, come generalmente applicato dagli altri Paesi WEAG.

La considerazione che sorge spontanea, dopo questa analisi, è che nel complesso i principali Paesi produttori di equipaggiamenti per la difesa non concorrano in modo del tutto soddisfacente alla trasparenza delle informazioni e degli annunci per le procedure contrattuali di interesse dell'EDEM.

La stessa barriera linguistica utilizzata dalla Germania sembra difficilmente giustificabile in un esercizio che dovrebbe favorire innanzi tutto la trasparenza nell'aggiudicazione dei contratti.

Abbiamo analizzato, in particolare, i due mercati di maggiore dimensioni, quello britannico e quello francese. Nel biennio 1996-1997 in Gran Bretagna sono stati aggiudicati, con le regole WEAG, 730 contratti relativi a materiali “*warlike*” (come evidenziato questo Paese pubblica nel Bollettino anche contratti per materiali rientranti nelle regole del mercato unico europeo), di cui il 56% a gara. Di questi ultimi, pari a 412 contratti, il 96% è stato assegnato a contraenti nazionali, mentre sugli altri 318 contratti, perfezionati a trattativa privata, la percentuale “nazionale” è del 93%. Nel complesso i contraenti nazionali coprono il 95% dei contratti. Una prima riflessione riguarda il diffuso utilizzo della gara nella politi-

ca delle acquisizioni, ma, contemporaneamente, si deve sottolineare l'evidente “preferenza nazionale” nella scelta dei fornitori anche nel recente passato, nonostante tutte le dichiarazioni “liberiste”. Nello stesso periodo in Francia sono stati assegnati 99 contratti, di cui solo il 27% a gara. Ma sia nel caso di questi ultimi, sia in quello dei contratti assegnati a trattativa privata, i contraenti sono stati sempre e solo nazionali, a conferma del tradizionale protezionismo del mercato francese.

Nell'insieme di tutti i paesi WEAG si può stimare che nel primo quinquennio le regole siano state applicate in poco meno della metà dei contratti assegnati, con una tendenza a crescere (leggermente migliore è il risultato se si fa riferimento al valore dei contratti). Questo risultato solo parzialmente positivo parrebbe dovuto quasi esclusivamente a Gran Bretagna, Francia e Spagna, che sembrano adottare le regole solo per meno di un terzo dei contratti eleggibili per l'EDEM (Tabella 2). Deve, però, essere segnalato che, in termini di valore, i contratti assegnati dalla Gran Bretagna con le regole WEAG superano i due terzi.

Nell'ultimo biennio le regole risultano applicate a due terzi dei contratti, percentuale che sale a tre quarti in termini di valore. Nei sette anni considerati la percentuale dei contratti resta comunque sotto il 50%, mentre in termini di valore è intorno al 60%.

Peraltro, non si deve dimenticare che l'applicazione delle regole viene registrata come volontaria dichiarazione del singolo Paese e che si fa riferimento solo all'impostazione formale. È questo uno degli elementi di maggiore debolezza dell'iniziativa WEAG, perché manca una sede autorevole e indipendente di effettiva verifica delle informazioni e di elaborazione dei relativi dati.

L'invito a partecipare ad una gara rivolto ad un'impresa estera, il migliore termometro dell'effettiva apertura del mercato, è stimabile, anche in anni recenti, in circa un caso su dieci, coprendo probabilmente circa un quinto del valore dei contratti. Su questo fronte i maggiori produttori sembrano ancora fortemente impegnati a difendere la loro industria: Gran Bretagna e Germania dimezzando la media europea, Francia azzerandola completamente.

Il processo di unificazione del mercato europeo della difesa

Nonostante le carenze rilevate nell'analisi dei Bollettini dei contratti, le iniziative legate alla realizzazione dell'EDEM hanno conseguito qualche primo risultato.

In primo luogo, va considerato che si è trattato di superare, anche se ancora in modo parziale, un tabù quale quello dell'articolo 223 del Trattato di Roma.

Per anni i maggiori Paesi europei produttori hanno difeso con gelosia i loro mercati nazionali e gli operatori si sono presentati sui mercati terzi in concorrenza tra di loro. Questa posizione è stata sostenibile sino a quando la situazione di contrapposizione bipolare e, quindi, di assoluta necessità di conseguire l'equilibrio dei sistemi e delle tecnologie disponibili, nonché una favorevole congiuntura socio-economica, hanno permesso di considerare il costo una variabile "indipendente". La prima conseguenza è stata che non si sentiva in modo pressante, all'epoca, l'esigenza di conseguire economie di scala, in quanto i costi venivano scaricati sui bilanci militari. L'imperativo era quello di disporre del sistema d'arma più idoneo alle esigenze, senza compromessi sulle prestazioni, talvolta di opinabile necessità. Ogni Paese era,

quindi, portato a dotare le proprie Forze Armate di sistemi proprietari dal punto di vista della concezione e dello sviluppo, anche perché la necessaria pianificazione preventiva delle missioni dell'Alleanza e la conseguente divisione dei compiti rendevano meno stringente la ricerca della standardizzazione dei mezzi in uso alle forze dedicate alle operazioni della NATO, per giunta all'epoca praticamente solo virtuali. Modificatasi sostanzialmente la situazione geopolitica ed essendosi presentata contemporaneamente, come già ricordato, una recessione economica, l'opinione pubblica ha cominciato a pretendere giustamente che le risorse disponibili per la Difesa fossero ridotte e limitate a quel livello che anche nel nuovo contesto trovavano una valida ed oggettiva giustificazione. Le Amministrazioni hanno dovuto modificare la loro filosofia e considerare i costi una variabile "dipendente" dalla loro sostenibilità e dalla loro economicità, conseguente ad una scelta oculata del mezzo da acquistare.

Peraltro, le operazioni dell'Alleanza da virtuali sono divenute reali e l'impiego di formazioni militari multinazionali all'ordine del giorno. L'interoperabilità è ora un imperativo operativo, oltre che economico per conseguire economie di scala attraverso la standardizzazione degli equipaggiamenti.

I principi, posti a base della creazione dell'EDEM, sono passati, così, dalla fase dell'enunciazione a quella dell'attuazione pratica, spinta da necessità impellenti e non più procrastinabili. Le motivazioni, che avevano giustificato l'adozione dell'art. 223, hanno perso consistenza e sostenibilità, tanto che si sta parlando in termini sempre più concreti del loro superamento. Eventuali remore, peraltro giustificate, sono avanzate non più dalle Nazioni europee

maggiori, ma dai Paesi industrialmente meno sviluppati, preoccupati che il loro comparto produttivo della difesa non sia in grado di reggere all'impatto con la libera concorrenza. Tuttavia, il WEAG ha recepito questa problematica e ne ha tenuto conto nella regolamentazione dell'EDEM, perché la mancata realizzazione di un mercato europeo della difesa si ripercuoterebbe negativamente sul rafforzamento e sulla competitività internazionale dell'industria europea della difesa.

In sintesi, il processo di costruzione dell'EDEM è ormai irreversibile e con esso la parallela creazione di un'Agenzia europea degli armamenti.

In questo contesto, la stessa Commissione europea ha intensificato i suoi interventi sulle problematiche dell'industria europea della difesa, definendo, con le comunicazioni del gennaio 1996¹³ e del dicembre 1997¹⁴, una sua strategia in materia.

In particolare, essa ha riconosciuto, nel documento del 1996, che "le questioni concernenti la produzione e lo scambio di armamenti sono legate a considerazioni attinenti alla difesa e alla politica estera degli Stati membri e al progressivo affermarsi di un'identità europea in materia di sicurezza e di difesa. D'altro lato, il mantenimento e la garanzia della competitività di un'industria europea legata al settore della difesa rappresentano anche una condizione preliminare per l'identità europea in materia di sicurezza e di difesa". Cosciente, quindi, della necessità di intraprendere azioni tangibili, per evitare l'aggravamento di una situazione già critica nel settore

dell'industria della difesa, "con pesanti perdite di posti di lavoro e la scomparsa di competenze tecnologiche, con serie ripercussioni sul settore civile", la Commissione ha presentato nel documento del 1997 due specifiche proposte:

- *Un progetto di posizione comune relativa all'elaborazione di una politica europea per l'armamento.* La proposta è stata avanzata a titolo dell'articolo J.2 del Titolo V (Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune) del Trattato sull'Unione europea, in considerazione delle ripercussioni in politica estera e di difesa di qualsiasi azione dell'Unione nel settore degli armamenti. In essa si fa riferimento, oltre che ad un certo numero di principi, ad alcuni specifici settori, quali quelli dei trasferimenti intracomunitari, degli appalti pubblici e del regime doganale comune.
- *Un piano di azione per le industrie connesse con la difesa.* Nella proposta la Commissione ha elencato i campi nei quali, secondo lei, sono necessarie azioni a livello europeo, indicando altresì le misure da adottare in maniera tempestiva per dare vita ad un mercato dei prodotti della difesa.

Nell'ambito di tali proposte, meritano particolare attenzione, ai fini di questo studio, i provvedimenti per gli appalti pubblici, indicati dalla Commissione nel "Piano d'azione".

Innanzitutto, viene evidenziato che "per creare una base tecnologica e industriale della difesa che sia competitiva sarà fon-

¹³ Commissione europea, *Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo*, COM(96) 10 def., 24 gen. 1996.

¹⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa*, COM(97) 583 def., 4 dic. 1997.

damentale il sistema di norme chiamato a disciplinare gli appalti pubblici delle forniture per la difesa. Tale quadro normativo deve contemplare disposizioni sulle gare d'appalto concorrenziali, per i casi in cui ciò sia praticabile".

Viene, inoltre, ritenuto necessario che i principi, le norme ed i meccanismi per gli appalti in questo settore siano definiti in modo da assicurare un adeguato livello di flessibilità, data la specificità del settore, soprattutto per quanto riguarda la necessità di riservatezza e la sicurezza delle forniture.

A tal fine, le forniture militari sono state suddivise in tre categorie:

- Prodotti destinati alle forze armate, ma non per uso militare. Per questi non si applica l'art. 223 del Trattato della CEE e, pertanto, sono soggetti alle norme comunitarie sugli appalti pubblici. La Commissione specificherà le modalità e le condizioni per l'applicazione di tali norme.
- Prodotti destinati alle forze armate e per uso militare, ma non costituenti "materiali per la difesa di notevole importanza". In questo caso, potrebbe essere elaborato un insieme flessibile di norme ispirate alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.
- Materiali per la difesa di notevole im-

portanza, che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 223. Questi prodotti potrebbero essere esclusi dall'applicazione delle norme sopra menzionate e potrebbe essere definito un meccanismo di notifica per assicurare un certo livello di controllo e di trasparenza.

La comunicazione della Commissione del gennaio 1996 trovò una prima positiva accoglienza da parte del Comitato economico e sociale, che nel suo parere¹⁵ ha sottolineato come "la pur parziale applicazione dei principi del mercato unico al settore della difesa, insieme alla creazione di nuovi strumenti come l'Agenzia europea degli armamenti, deve avere come obiettivo un miglioramento dell'efficienza e della produttività e, quindi, della competitività internazionale dell'industria militare nell'Unione europea. Il Parlamento europeo, a sua volta, la recepì¹⁶, invitando la Conferenza intergovernativa a dare un impulso decisivo allo sviluppo di una politica comune degli armamenti.

Nella stessa direzione si è nuovamente espresso il Comitato economico e sociale delle Comunità europee, quando ha commentato la comunicazione della Commissione per l'attuazione della strategia proposta per il settore dell'industria della difesa¹⁷:

- *L'espressione di una volontà politica europea* di creare una politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed il riconoscimento dell'industria della difesa eu-

15 Comitato economico e sociale delle Comunità europee, "Parere in merito alla Comunicazione della Commissione - Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo", *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 158 del 26 maggio 1997.

16 Parlamento europeo, "Risoluzione sulla comunicazione della Commissione - Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo", *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 167 del 2 giugno 1997.

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

ropea in quanto componente vitale di tale politica sono esigenze molto sentite.

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

Il calendario dei lavori, che è stato previsto dalla Commissione, non è stato rispettato in quanto anche i provvedimenti temporaneamente più vicini sono ancora in via di realizzazione. Tuttavia, non si può negare la validità del contributo delle istituzioni europee, quale sprone alla costruzione di

una politica europea per la gestione dei programmi di acquisto degli equipaggiamenti militari.

Un'ulteriore conferma dell'avanzamento di questo processo è stata data recentemente, il 9 settembre 1998, dai ministri della Difesa dei quattro maggiori Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito ed Italia), che hanno firmato a Farnborough un accordo per dare uno status giuridico all'OCCAR (Organisme Conjointe de Cooperation en matière d'Armement), l'Agenzia che si occupa dal 1996 di coordinare gli acquisti per le Forze Armate dei quattro Paesi.

Questa decisione è, in realtà, derivata dalle difficoltà che si sono riscontrate nel cercare di inquadrare l'organismo all'interno dell'UEO, nella prospettiva di utilizzarlo come base per la futura Agenzia europea degli armamenti. Il tentativo è fallito per l'impossibilità di trovare un accordo unanime, ma ha di fatto ritardato l'effettiva operatività dell'OCCAR. Ciò ha posto con grande chiarezza il problema di come conciliare l'esigenza di coinvolgere tutti i paesi europei nel processo di integrazione del mercato militare con quella di dare risposte tempestive alla globalizzazione e alla più efficace competitività dell'industria americana. D'altra parte non è facile raccordare le posizioni dei maggiori paesi produttori, disponibili a superare la logica dei ritorni industriali attraverso un approccio complessivo che rafforzi le rispettive aree di eccellenza tecnologica, con quelli di altri paesi più portati, per ragioni politiche, industriali e sociali, a cercare il "giusto ritorno" in ogni singolo programma. È di questa frattura che si è dovuto prendere atto costituendo un organismo che, seppur aperto a future adesioni, vincola l'ingresso all'accettazione di questa logica, oltre che alla partecipazione a pro-

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

In questo modo si verrà a creare una segmentazione del mercato europeo su più livelli (quello comunitario per i prodotti civili e duali, quello dei sei paesi per i prodotti militari, quello dei quattro paesi OC-CAR per gli approvvigionamenti comuni), ma, d'altra parte, questo è di fatto oggi il quadro europeo. Comunque, i sei paesi rappresentano probabilmente il 90% delle

capacità produttive e della spesa per la difesa in Europa. Tutto ciò non è preclusivo nei confronti degli altri partner europei perché in futuro l'attuale segmentazione potrà essere superata, ma in questo momento sembra che le difficoltà di natura politica, militare, giuridica, economica, industriale che si frappongono all'integrazione dei mercati nazionali possano essere risolte esclusivamente in un ambito più ristretto ed omogeneo, a cui partecipino solo quei paesi che in questo settore hanno interessi e impegni rilevanti.

Si deve, peraltro, sottolineare come di questa differente disponibilità/interesse tutti i paesi europei fossero ben consapevoli durante le trattative che hanno portato al nuovo Trattato sull'Unione Europea siglato ad Amsterdam. Questo ritardo nella costruzione dell'Europa politica ha fino ad ora impedito di realizzare un'identità europea nel campo della sicurezza, al cui interno dovrebbe collocarsi anche l'unificazione del mercato della difesa. Uno spiraglio si è aperto nel vertice europeo informale di Poertshach in Austria del 25 ottobre 1998, dove la Gran Bretagna, che ad Amsterdam aveva rifiutato la proposta franco-tedesca di integrare la UEO nella UE, ha avanzato l'esigenza di dotare l'Unione di un "braccio armato", che permetta di sostenere le iniziative diplomatiche volte al mantenimento ed al ristabilimento della pace, soprattutto quando gli USA non vorranno o non potranno impegnarsi direttamente. Questo cambiamento di posizione è dovuto all'impotenza dimostrata dall'Europa nella crisi del Kosovo. Per questa stessa ragione la Francia ha nuovamente ribadito che l'UEO deve essere progressivamente trasformata ed integrata nelle istituzioni dell'Unione.

In ogni caso, l'esperienza dei Bollettini dei Contratti ha manifestato alcuni suoi limiti

intrinseci, che stanno portando ad ulteriori riflessioni sulla loro impostazione. Come ha riconosciuto in un convegno il Segretario Generale della Difesa / Direttore Nazionale degli Armamenti, gen. Alberto Zignani, si tratta di “un *gentlemen agreement* che vale sino a quando lo si vuole far valere; una provvidenziale *escape clause* – anche se da comunicare agli altri paesi – può intervenire quando le cose si mettono al peggio. Volendo si potrebbe saltare tutto il ciclo di pubblicazione delle esigenze, affrontando al massimo qualche critica dei partners europei in sede di consuntivo statistico”¹⁸.

L'esperienza italiana

Per quanto riguarda l'esperienza italiana va evidenziato, in primo luogo, l'impegno che è stato assunto vincolandosi all'adozione del Bollettino WEAG anche per una miglior tutela degli interessi dello Stato, realizzabile attraverso una più ampia concorrenzialità tra le industrie nazionali ed estere del comparto. Di conseguenza, l'inosservanza delle relative regole nell'assegnazione dei contratti, configurandosi come violazione degli obblighi di servizio, potrebbe dar luogo a responsabilità di carattere amministrativo, ove si possa dimostrare che un danno erariale è conseguito dalla mancata indagine di mercato a livello WEAG¹⁹.

La trasparenza delle Autorità contraenti italiane non ha danneggiato il comparto nazionale della difesa, ma anzi ne ha accelerato la ricerca di una maggior competitività, concorrendo a rendere inevitabili i processi di razionalizzazione delle struttu-

re e di partecipazione al processo di consolidamento del settore a livello europeo. Tuttavia, anche l'Italia – come gli altri Paesi del WEAG – ha utilizzato talvolta l'“*escape clause*”, per salvare le produzioni a minore contenuto innovativo e, quindi, di limitata competitività, per evitare o ridurre le potenziali ripercussioni negative in campo sociale.

Al fine di evidenziare la linea seguita dal Ministero della Difesa sono stati analizzati i contratti WEAG assegnati dall'Italia nel periodo gennaio 1992 – maggio 1998 e riportati nei Bollettini dei Contratti, nelle Sezioni 3 e 4. L'analisi ha permesso di compilare delle tabelle a matrice, per ogni anno e un riepilogo generale per tutto il periodo considerato (Tabella 3).

Le matrici, relative ad ogni anno, riportano nelle righe i contratti suddivisi per settore merceologico. A loro volta i contratti sono prima incolonnati a seconda del metodo di aggiudicazione (su base fonte unica o su base competitiva) e poi suddivisi nelle categorie di possibili contraenti: nazionali, europei, statunitensi e provenienti da altri paesi. Concludono la matrice i totali per settore ed i totali generali. Per quanto riguarda i settori merceologici, si è provveduto, per semplificare lo studio, a raggruppare gli equipaggiamenti in poche grandi categorie, per la precisione sette, che corrispondono, peraltro, alle principali specializzazioni all'interno del comparto industriale della difesa e cioè quelle dei sistemi terrestri (comprendendo in essi anche i sistemi di supporto logistico), dei sistemi aerei ad ala fissa, dei sistemi aerei ad ala rotante, dei sistemi navali, dei sistemi missilistici, dei si-

¹⁸ *Istrid* n.18-20, gennaio-marzo 1998, p. 5.

¹⁹ G. Marino e G. Montefusco, cit.

stemi elettronici e del munizionamento, sia esso di lancio o di caduta.

Le due matrici di riepilogo mantengono lo stesso incolonnamento, mentre su ogni riga una registra i singoli anni del periodo esaminato, l'altra fa riferimento ai settori merceologici.

Da queste ultime si rileva che l'Italia nel periodo analizzato ha assegnato 341 contratti secondo le regole WEAG; di questi 253, pari al 74%, su base unica (trattativa privata) ed i restanti 88, pari al 26%, su base competitiva (gara). L'86% dei contratti aggiudicati a trattativa privata è andato a fornitori nazionali, il 14% a ditte europee e statunitensi. I contratti a base competitiva, invece, sono stati appannaggio per il 68% di contraenti nazionali e per il 32% di contraenti europei o USA.

Il livello quantitativo totale dei contratti è significativo, se si considera che tali contratti sono relativi solo alle voci dell'elenco ex-art. 223 del Trattato di Roma.

La predominanza dei contratti assegnati a trattativa privata rispetto a quelli assegnati a gara potrebbe trovare giustificazione nell'alto contenuto tecnologico della maggior parte delle forniture militari e, quindi, nella scelta molto limitata, a volte unica, dei fornitori in grado di soddisfare le richieste, sia come rispondenza ai requisiti che come economicità dell'offerta. Potrebbe, però, essere la conferma di un ancora diffuso atteggiamento protezionistico che tende ad escludere una effettiva competizione, resa possibile solo dall'intervento di altre imprese europee.

La netta prevalenza di fornitori nazionali nelle aggiudicazioni a trattativa privata è segno del permanere delle barriere alla concorrenza, anche se evidentemente l'industria italiana dimostra di possedere delle buone capacità e, soprattutto, delle nicchie di eccellenza tecnologica, visto anche

che il 63% dei contratti di questo tipo ad essa assegnati riguarda il comparto aeronautico.

La suddivisione dei contratti a gara è stata, nel periodo analizzato, del 68% a fornitori nazionali e del 32% a fornitori esteri, con una contenuta prevalenza di quelli europei rispetto a quelli americani. In questo contesto di competitività più aperta l'industria italiana ha confermato le sue capacità, ma ha evidenziato la necessità di migliorare i suoi sistemi produttivi per conseguire maggiori economie di scala e, conseguentemente, divenire più concorrenziale anche sotto il profilo dei prezzi. Questo perché è solo ad una minore competitività sul piano dei costi che può essere attribuito questo passaggio della percentuale dal 14% al 32%, per giunta calcolata su un numero inferiore di contratti, in quanto l'influenza esercitata dalle esigenze di equilibrio all'interno del WEAG è stata sicuramente marginale.

In definitiva, il minor ricorso alla base competitiva e la netta predominanza di fornitori nazionali, nonché il fatto che per l'Italia si possa stimare che il 100% dei contratti che rientrano nel campo di applicazione dell'EDM siano stati assegnati secondo le regole WEAG (Tabella 2), evidenziano, da un lato, l'elevato grado di trasparenza dell'Amministrazione della Difesa nell'assegnazione delle commesse e, dall'altro, che l'apertura del mercato nazionale alla competitività è ancora parziale, come peraltro negli altri Paesi europei. L'esperienza italiana, infatti, dimostra che i contratti sono stati inseriti nel Bollettino e non che sono stati assegnati tramite gara. Si può, invece, stimare che, considerando anche i contratti minori e le categorie escluse, i contratti pubblicati corrispondano in valore a circa un decimo della spesa per equipaggiamenti.

Conclusioni

Il tentativo del WEAG, di costruire uno strumento per monitorare i mercati militari nazionali e, per questa strada, di forzare il grado di apertura, è per ora giunto solo a risultati parziali, seppur apprezzabili. In realtà, fin dall'inizio era chiaro, per lo meno agli osservatori più esperti ed attenti, che la strada da percorrere era lunga e tortuosa. Non si poteva certo pensare di poter procedere esclusivamente su base volontaria e senza un forte ed esplicito impegno politico.

Riorientare nella direzione dell'apertura e dell'integrazione dei mercati nazionali su scala continentale tutti gli organismi che, nelle diverse Amministrazioni, sono coinvolti nelle acquisizioni, è un'operazione inevitabilmente lunga e complessa, soprattutto dopo decenni di forte difesa protezionistica. In un certo senso, questo tentativo di operare "dal basso" dimostrerà la sua validità nel creare le condizioni perché vi possa essere un intervento "dall'alto", cioè una decisione dei governi di integrare i rispettivi mercati, adottando regole comuni e unificando la gestione della domanda.

La maggiore coesione, che è stata raggiunta fra i diversi Paesi europei, e la comune consapevolezza, che la creazione di un mercato unico non è più procrastinabile, hanno consentito recentemente di accompagnare l'iniziativa WEAG con altre che, seppur assunte in fori diversi (Unione Europea, OCCAR, accordo a sei), potrebbero avvicinare l'Europa al suo obiettivo strategico, sempre che sia possibile ricondurle ad una prospettiva unitaria.

In quest'ottica un ruolo importante potrà continuare ad essere svolto dal WEAG, soprattutto se riuscirà a dare un nuovo impulso all'esperienza dei Bollettini, supe-

randone i limiti emersi in questo decennio. Il primo riguarda la disomogeneità nell'impostazione, che ne rende difficile una sistematica comparazione e, quindi, un effettivo utilizzo come strumento di misura del grado di apertura dei mercati nazionali. Sul piano metodologico dovrebbero essere meglio definiti e irrigiditi i criteri di applicazione e, in particolare, dovrebbe essere meglio studiato il rapporto fra contratti pubblicizzati e spesa complessiva per gli equipaggiamenti militari. Il fatto che, rispetto all'Italia, altri Paesi non rendano nemmeno pubblici i contratti assegnati, o che lo facciano in misura parziale, non fa che evidenziare il ritardo che ancora registra l'Europa in questo campo.

In quest'ottica, potrebbe essere utile anche una completa standardizzazione dell'impostazione dei Bollettini, nonché una più tempestiva e facilmente accessibile consultazione attraverso l'utilizzo di Internet: questo costringerebbe le Amministrazioni a rispettare rigidamente i parametri metodologici e darebbe ad ogni operatore una maggiore visibilità sulla domanda. Peraltro, un buon punto di partenza per perseguire questo obiettivo potrebbe essere l'allineamento dei Paesi del WEAG alla filosofia informativa già applicata dal Regno Unito, che, come abbiamo già avuto occasione di evidenziare, non fa mancare informazioni e chiarimenti ai suoi possibili fornitori, con l'intendimento di ottenere, attraverso una corretta competizione commerciale, il miglior rapporto costo/efficacia nell'impiego delle risorse disponibili per gli approvvigionamenti.

Il secondo limite riguarda la mancanza di un organismo di verifica sufficientemente autonomo ed autorevole che possa richiamare i singoli Paesi al rispetto so-

stanziale, oltre che formale, degli impegni assunti. Solo il superamento di questa logica di "*gentlemen agreement*" e la definizione di un accordo giuridicamente vincolante potrebbero consentire di rendere la pubblicazione dei Bollettini uno strumento efficace per contribuire all'unificazione del mercato europeo della difesa. In questo modo il Segretariato

WEAG avrebbe la possibilità di rapportarsi ai singoli Governi su questa materia in modo più incisivo ed efficace, non limitandosi ad un semplice assemblaggio dei dati nazionali, ma verificandoli ed elaborandoli per poterli effettivamente utilizzare come strumento di navigazione sulla strada dell'integrazione del mercato europeo della difesa.

Tabella 1. - *Elenco dei prodotti deliberato dal Consiglio dei Ministri della Cee a Bruxelles il 15 aprile 1958, ai sensi dell'articolo 223, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Cee.*

COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

Il Consiglio

DECISIONE

IL CONSIGLIO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA,

Visto l'articolo 223, paragrafo 2 del Trattato,

Considerando che il seguente elenco di prodotti comprende le armi, le munizioni e il materiale bellico al cui riguardo gli Stati membri hanno un legittimo interesse a poter prendere i provvedimenti ammessi dall'articolo 223, paragrafo 1 b) del Trattato,

HA PRESO LA PRESENTE DECISIONE DESTINATA AGLI STATI MEMBRI DELLA COMUNITA' EUROPEA :

Le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1 b) del Trattato si applicano alle armi, alle munizioni e al materiale bellico enumerati in appresso, comprese le armi concepite per l'uso dell'energia nucleare:

1. Armi da fuoco portatili e automatiche, quali fucili, carabine, rivoltelle, pistole, pistole mitragliatrici, fucili mitragliatori e mitragliatrici ad eccezione delle armi da caccia, pistole e altre armi di piccolo calibro, di calibro inferiore a 7 mm.
2. Materiale d'artiglieria e apparati fumogeni, lanciagas e lanciafiamme, quali:
 - a) cannoni, obici, mortai, pezzi d'artiglieria, armi anticarro, lanciarazzi, lanciafiamme, cannoni senza rinculo;
 - b) materiale militare per il lancio di cortine fumogene e dei gas.
3. Munizioni destinate alle armi di cui ai precedenti articoli 1 e 2.

4. Bombe, torpedini terrestri e siluri, razzi e ordigni teleguidati:
 - a) bombe, torpedini, granate, comprese le granate fumogene, marmitte fumogene, razzi, mine, ordigni teleguidati, bombe di profondità, bombe incendiarie;
 - b) apparecchi e dispositivi d'impiego militare, concepiti specialmente per la manutenzione, l'innesto, il disinnesto, lo scoppio o l'individuazione degli articoli di cui al precedente paragrafo a).

5. Materiale per la direzione del tiro per scopi militari:
 - a) calcolatori di tiro e apparecchi di puntamento con raggi infrarossi ed altro materiale di puntamento notturno;
 - b) telemetri, indicatori di posizione, altimetri;
 - c) dispositivi per l'osservazione, elettronici, giroscopici, ottici e acustici;
 - d) apparati di mira per bombardamento e alzi di cannoni, periscopici per gli articoli di cui al presente elenco.

6. Carri e veicoli specialmente concepiti per l'impiego militare:
 - a) carri;
 - b) veicoli di tipo militare, armati o corazzati, compresi i veicoli anfibi;
 - c) treni corazzati;
 - d) veicoli militari semi-cingolati;
 - e) veicoli militari per la riparazione dei carri;
 - f) rimorchi specialmente concepiti per il trasporto delle munizioni di cui ai paragrafi 3 e 4.

7. Agenti tossici o radioattivi:
 - a) agenti tossici biologici o chimici e agenti radioattivi adatti a produrre, in caso di guerra, effetti distruttivi sulle persone, sugli animali o sui raccolti;
 - b) materiale militare per la propagazione, l'individuazione o l'identificazione delle sostanze di cui al precedente paragrafo a);
 - c) materiale di protezione contro le sostanze di cui al precedente paragrafo a);

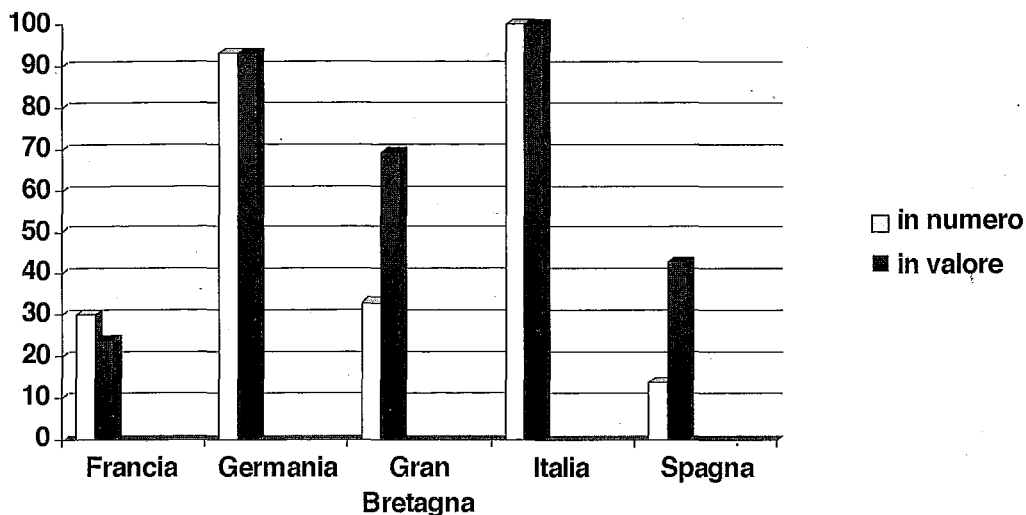
8. Polveri, esplosivi e agenti di propulsione liquidi o solidi:
 - a) polveri e agenti di propulsione liquidi o solidi, specialmente concepiti o fabbricati per il materiale di cui ai precedenti articoli 3, 4 e 7;
 - b) esplosivi militari;
 - c) miscele incendiarie e congelanti per impiego militare.

9. Navi da guerra e relativi equipaggiamenti speciali:
 - a) navi da guerra di ogni tipo;
 - b) equipaggiamenti specialmente concepiti per l'ormeggio, l'individuazione e il dragaggio delle mine;
 - c) reti sottomarine.

10. Aeronavi e relativi equipaggiamenti per impiego militare.

11. Materiale elettronico per impiego militare.
12. Apparecchi per la ripresa di vedute, specialmente concepiti per l'impiego militare.
13. Altri equipaggiamenti e materiale.
14. Parti e pezzi speciali del materiale contemplato nel presente elenco, per quanto presentino un carattere militare.
15. Macchine, equipaggiamenti e utensili esclusivamente concepiti per lo studio, la fabbricazione, la prova e il controllo delle armi, munizioni e ordigni per impiego unicamente militare, contemplati nel presente elenco.

Tabella 2. - Contratti assegnati con le regole Weag in % sul totale dei contratti eleggibili per l'Edem



Fonte: Stime degli autori.

Tabella 3. - Contratti Weag assegnati dall'Italia nel periodo gennaio 1992–maggio 1998

Tabella 3.1: Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1992

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	3	1			4	1				1	5
Sistemi Aerei (ala fissa)	43	1	1		45					0	45
Sistemi Aerei (ala rotante)	6				6					0	6
Sistemi Navali	2				2	1				1	3
Sistemi Missilistici	4				4					0	4
Sistemi Elettronici	9				9	6				6	15
Munizionamento	4				4						4
Totale	71	2	1	0	74	8	0	0	0	8	82

Tabella 3.2: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1993*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	1	2			3		5	7		12	15
Sistemi Aerei (ala fissa)	10		1		11					0	11
Sistemi Aerei (ala rotante)	2				2					0	2
Sistemi Navali	1				1					0	1
Sistemi Missilistici					0					0	
Sistemi Elettronici	1				1	2				2	3
Munizionamento	3	1			4						4
Totale	18	3	1	0	22	2	5	7	0	14	36

Tabella 3.3: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1994*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	3	3			6	1	1			2	8
Sistemi Aerei (ala fissa)	15		1		16					0	16
Sistemi Aerei (ala rotante)	4				4			1		1	5
Sistemi Navali	1				1					0	1
Sistemi Missilistici	3				3					0	3
Sistemi Elettronici	4				4	4				4	8
Munizionamento	4	1			5	3				3	8
Totale	34	4	1	0	39	8	1	1	0	10	49

Tabella 3.4: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1995*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	1	2			3	2	3			5	8
Sistemi Aerei (ala fissa)	9				9					0	9
Sistemi Aerei (ala rotante)	6				6					0	6
Sistemi Navali					0					0	0
Sistemi Missilistici					0					0	0
Sistemi Elettronici	2				2	1				1	3
Munizionamento	2	1			3	8	1			9	12
Totale	20	3	0	0	23	11	4	0	0	15	38

Tabella 3.5: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1996*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	10	4			14	4	1			5	19
Sistemi Aerei (ala fissa)	11	4			15					0	15
Sistemi Aerei (ala rotante)	5				5					0	5
Sistemi Navali	3				3					0	3
Sistemi Missilistici	2				2					0	2
Sistemi Elettronici	1				1					0	1
Munizionamento	5	5			10	2				2	12
Totale	37	13	0	0	50	6	1	0	0	7	57

Tabella 3.6: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1997*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	3	1			4	8	2	4		14	18
Sistemi Aerei (ala fissa)	10				10	6				6	16
Sistemi Aerei (ala rotante)	4				4	1				1	5
Sistemi Navali	1				1					0	1
Sistemi Missilistici	1				1					0	1
Sistemi Elettronici					0					0	0
Munizionamento	1				1	4	2			6	7
Totale	20	1	0	0	21	19	4	4	0	27	48

Tabella 3.7: *Contratti Weag assegnati dall'Italia nel 1998 (gen.-mag.)*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	4	5			9	4,5	0,5			5	14
Sistemi Aerei (ala fissa)	10				10					0	10
Sistemi Aerei (ala rotante)	1				1					0	1
Sistemi Navali	1				1					0	1
Sistemi Missilistici	1				1					0	1
Sistemi Elettronici	1				1					0	1
Munizionamento		1			1	1	1			2	3
Totale	18	6	0	0	24	5,5	1,5	0	0	7	31

Tabella 3.8: *Contratti Weag assegnati dall'Italia. Riepilogo per anno*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
1992	71	2	1		74	8				8	82
1993	18	3	1		22	2	5	7		14	36
1994	34	4	1		39	8	1	1		10	49
1995	20	3			23	11	4			15	38
1996	37	13			50	6	1			7	57
1997	20	1			21	19	4	4		27	48
1998 (gen. - mag.)	18	6			24	5,5	1,5			7	31
Totale	218	32	3	0	253	59,5	16,5	12	0	88	341

Tabella 3.9: *Contratti Weag assegnati dall'Italia. Riepilogo per settore*

Contratto assegnato su:											
Settore:	BASE FONTE UNICA					BASE COMPETITIVA					Totale per settore
	CONTRAENTE				Totale	GARA				Totale	
	Naz.	Eur.	Usa	Altri		Naz.	Eur.	Usa	Altri		
Sistemi Terrestri	25	18			43	20,5	12,5	11		44	87
Sistemi Aerei (ala fissa)	108	5	3		116	6				6	122
Sistemi Aerei (ala rotante)	28				28	1		1		2	30
Sistemi Navali	9				9	1				1	10
Sistemi Missilistici	11				11					0	11
Sistemi Elettronici	18				18	13				13	31
Munizionamento	19	9			28	18	4			22	50
Totale	218	32	3	0	253	59,5	16,5	12	0	88	341

Fonte: Elaborazione degli autori.

I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori — ricercatori dell'Istituto o esperti esterni — su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità.

Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia.

In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.