

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1924

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ROMANI

Norme in materia di compensazioni industriali per l'acquisizione di materiale di armamento e servizi connessi

*Presentata il 18 luglio 1996*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'interscambio internazionale di beni e servizi destinati alla difesa nazionale è ormai da anni caratterizzato dal ricorso generalizzato ad accordi compensativi, ricompresi nella dizione onnicomprensiva di *offset*, che garantiscono al Paese acquirente un « equo ritorno » per l'esborso sostenuto.

Il contenuto degli accordi di compensazione può essere il più vario (compensazioni dirette ed indirette, di settore o di programma, tecnologiche, industriali, economiche) ed esistono soluzioni su misura in grado di soddisfare le esigenze del Paese economicamente più sviluppato, così come quelle di Paesi con una struttura economica ed industriale relativamente sviluppata.

La prassi delle compensazioni economiche ed industriali è generalizzata e frequentemente codificata in appositi strumenti legislativi. In linea di principio, mag-

giori sono le capacità tecnologiche ed industriali di un Paese, maggiore sarà l'ammontare delle compensazioni ottenibili: tali compensazioni inoltre dovranno essere particolarmente qualificate sotto il profilo tecnologico ed andranno ricercate per quanto possibile nello stesso comparto industriale.

Oggi il mercato è in buona parte dominato dal compratore, che riesce ad imporre al venditore condizioni che fino a qualche tempo fa sarebbero state improponibili. Siamo addirittura arrivati alle « pre-compensazioni »: il venditore che partecipa alla gara per una fornitura propone spontaneamente al Paese acquirente un pacchetto di « pre-compensazioni », iniziative di trasferimento di tecnologie, assegnazione di subforniture, controacquisizioni che vengono effettuate per allettare il potenziale compratore, senza peraltro che questi risulti vincolato nella scelta.

Casi di questo tipo si verificano non solo presso Paesi in via di sviluppo, ma anche nella stessa Europa: ne sono un esempio le offerte presentate dalla Francia alla Finlandia ed alla Svezia.

Le acquisizioni di beni e servizi per la difesa sfuggono da sempre alle leggi del libero mercato; anzi, anche i Paesi che in generale propugnano il liberismo economico sostengono senza pudore una politica di durissimo protezionismo industriale accompagnata dalla richiesta di pesanti compensazioni industriali quando sono costretti ad acquistare all'estero sistemi e servizi destinati alla Difesa.

Pensiamo, ad esempio, agli Stati Uniti, alla Gran Bretagna od alla Francia. È il caso di ricordare che Francia e Gran Bretagna ottengono regolarmente compensazioni industriali del 100 o addirittura del 110 per cento quando acquistano prodotti militari nella « patria del libero mercato », gli Stati Uniti. Lo stesso non accade quando ad acquistare è l'Italia. La questione del riequilibrio della bilancia commerciale nel settore militare è stata al centro di colloqui bilaterali al massimo livello tra i Governi di Londra e Washington. È il caso poi di ricordare che gli Stati Uniti, a parole difensori della competizione commerciale, sostengono il principio del NIH (*not invented here*) per precludere i mercati a prodotti stranieri e nei rari casi in cui si acquista all'estero è obbligatorio coinvolgere al massimo livello l'industria locale e produrre negli USA. Ne sanno qualcosa Beretta ed Intermarine.

In un futuro a medio e lungo termine è probabile che a livello europeo il processo di concentrazione e specializzazione dell'industria della Difesa, la creazione di una agenzia europea degli armamenti e il sempre maggior ricorso a programmi internazionali per sviluppare equipaggiamenti sofisticati portino al parziale superamento delle normative nazionali in materia di compensazioni nel caso di acquisizioni effettuate all'interno dell'Unione europea. Un tale, auspicabile sviluppo non cambierà la situazione sul piano internazionale. Peraltro, è il caso di rilevare che gli sforzi per creare l'Agenzia per gli armamenti in seno

all'Unione dell'Europa occidentale per ora non hanno dato grandi risultati. L'unico embrione di struttura comune europea è costituito dall'Agenzia franco-tedesca alla quale hanno chiesto di aderire anche Gran Bretagna ed Italia. Occorreranno anni prima che si riesca a creare una organizzazione operativa che, sperabilmente, permetterà di superare quel sistema di ripartizione *pro quota* che ormai ha fatto il suo tempo ed ha provocato disfunzioni ed incrementi dei costi.

Oggi il nostro Paese è una sorta di « paradiso del venditore »: in assenza di una disciplina legislativa o di regolamenti specifici buona parte delle acquisizioni di beni e servizi da fornitori esteri avvengono senza che siano richieste compensazioni adeguate. Il danno che ne consegue per l'economia nazionale ed in particolare per l'industria nazionale della Difesa è intollerabile e può avere conseguenze nefaste sul *know how* in settori di importanza strategica e sugli stessi livelli occupazionali.

La tendenza in atto prevede un sostanziale ridimensionamento della industria aerospaziale e della Difesa nazionale, che dovrà accontentarsi di posizioni di nicchia e di una subordinazione di fatto rispetto alle altre realtà industriali europee. Anche l'obiettivo minimale di mantenere e migliorare competenze specializzate da far valere innanzitutto nell'ambito di programmi in collaborazione internazionale non può essere ottenuto se si accetta una politica di approvvigionamenti poco accorta come quella attuale.

È sempre maggiore la tendenza a comprare all'estero: ciò è inevitabile visto che gli striminziti investimenti che la Difesa può consacrare all'ammodernamento non permettono di condurre programmi puramente nazionali e limitano le possibilità di partecipare con quote significative a programmi multinazionali. Non si può però accettare che queste acquisizioni non trovino adeguate compensazioni tecnologiche, industriali ed economiche. Quando poi si riesce ad ottenere qualche compensazione, questa è in genere limitata al solo programma oggetto del contratto o al settore

direttamente interessato ed ha quindi facilmente un valore complessivamente limitato.

Non sembra che l'Amministrazione della difesa sia in grado di risolvere il problema, come pure in teoria sarebbe possibile, in assenza di un intervento legislativo che stabilisca almeno un quadro di riferimento ed alcuni principi generali. Inutile dire che un tal provvedimento ha il requisito della massima urgenza, visto che importanti contratti di acquisizione sono o saranno presto negoziati dalla Difesa. Con la presente proposta di legge ci si propone di definire direttamente con lo strumento legislativo solo un telaio minimo di disposizioni, affidando la disciplina di dettaglio a fonti normative subordinate. In questo modo sarà possibile adattare con la necessaria flessibilità le norme ad esigenze e ad una prassi internazionale in costante evoluzione. Il secondo criterio informatore della presente proposta di legge consiste nel ribadire che la scelta dei fornitori di materiale d'armamento e servizi connessi per la Difesa non può competere in via esclusiva all'Amministrazione della difesa stessa, che tali equipaggiamenti dovrà impiegare. L'ammontare ed il contenuto del pacchetto di compensazioni industriali è solo uno degli elementi di cui si deve tenere conto, ma non è certo il più importante.

Stabilendo in tema di compensazioni requisiti severi, ma non impossibili e forme puntuali di verifica e di controllo si garantisce il soddisfacimento degli interessi economici ed industriali del Paese senza per questo privare l'Amministrazione della difesa della indispensabile libertà nell'individuare e scegliere i sistemi ed i servizi che meglio rispondono alle esigenze strategiche, tecniche ed operative.

Con l'articolo 1 della presente proposta di legge si enunciano gli obiettivi generali della legge definendone anche l'ambito di applicazione, che è esteso a tutte le acquisizioni di materiale d'armamento e servizi connessi e non soltanto a quelle che hanno per oggetto tecnologie avanzate.

Questo aspetto è approfondito nell'articolo 2, dove si precisano i concetti di

« compensazione industriale » ed « equo ritorno ». In particolare, il concetto di « compensazione industriale » è formulato in modo da ricomprendere sia le compensazioni « dirette » che le compensazioni « indirette ». Sarebbe infatti irrealistico, considerata la situazione e le oggettive capacità dell'industria nazionale della Difesa, limitare le compensazioni solo a questo settore. La norma precisa che in via preferenziale si dovranno ricercare compensazioni nel settore della Difesa, per passare quindi a quello delle tecnologie avanzate, ma lasciando comunque la possibilità di prevedere compensazioni al di fuori di queste due categorie preferenziali. Quanto alla determinazione dell'equo ritorno, si è ritenuto opportuno ricorrere alla formula « non inferiore al 70 per cento » che ancora una volta permette il raggiungimento dell'obiettivo generale senza imporre vincoli eccessivi.

Con l'articolo 3 si stabiliscono direttive generali per l'attività contrattuale del Ministero della difesa, tra le quali l'obbligo di prevedere sanzioni nei confronti del fornitore che non rispetta gli obblighi in materia di compensazioni.

Il comma 2 dell'articolo 3 autorizza il Ministro della difesa ad adottare un apposito regolamento per stabilire nel dettaglio gli elementi necessari di ogni contratto (e quindi di ogni bando di gara) di acquisizione di beni e servizi stipulato con contraenti stranieri. È anche concessa la facoltà di prevedere deroghe sia al principio generale dell'obbligo di compensazione sia alla misura minima prevista per l'equo ritorno. Questa norma di chiusura è indispensabile per evitare di dover adottare procedure sicuramente lunghe e complesse come quelle compensative per acquisizioni che, ad esempio, rivestono i caratteri dell'urgenza o che non hanno un valore economico significativo. Peraltro, è evidente che la discrezionalità della amministrazione è soggetta, oltre ai limiti generali previsti dalla legge, anche al controllo esercitato dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 5 ed al controllo parlamentare di cui all'articolo 6.

L'articolo 4 è diretto a facilitare, attraverso accordi bilaterale e multilaterali sottoscritti dal Ministro della difesa, l'applicazione del principio dell'equo ritorno. Evidentemente accordi di questo tipo, basati sulla reciprocità di trattamento, semplificherebbero e accelererebbero i rapporti economici ed industriali nel settore della Difesa.

Con l'articolo 5 si prevede l'istituzione di un Comitato interministeriale, che ha il compito principale di formulare gli indirizzi generali della politica di acquisizione di materiale d'armamento e servizi connessi per quanto concerne lo specifico settore delle compensazioni industriali, di assistere, con un ruolo consultivo, gli organi dell'Amministrazione della difesa nella stipulazione dei contratti di fornitura assegnati a fornitori esteri e di concorrere a verificare il rispetto puntuale degli impegni che i contraenti assumono relativamente alle compensazioni industriali. Di fatto tale Comitato, le cui competenze specifiche sono determinate da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sarà incaricato di gestire ogni problematica relativa alle compensazioni industriali. Il Comitato potrà comunque svolgere un ruolo concreto più o meno ampio a seconda della struttura che Segredifesa appronterà per affrontare il tema « compensazioni ».

È necessario prevedere l'istituzione di un Comitato, organismo *ad hoc* a carattere interministeriale, per svolgere funzioni così delicate, che non possono certo essere delegate, come pure è stato a suo tempo proposto, ad organismi di raccordo tra industria ed Amministrazione della difesa o che sono addirittura espressione del solo Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

La determinazione e la gestione delle compensazioni per l'acquisizione del materiale d'armamento e servizi connessi sono di importanza cruciale per il Paese e devono avvenire sulla base delle esigenze bilanciate della politica di difesa, estera ed industriale.

Ovviamente le singole industrie ed associazioni industriali, primariamente quelle della Difesa e operanti nel settore dell'alta tecnologia, in quanto beneficiarie delle compensazioni industriali, non possono avere alcuna partecipazione diretta nell'organismo di controllo, gestione ed indirizzo in materia di compensazioni.

Le compensazioni economiche non devono infatti essere intese come una nuova forma di sussidio da elargire a specifiche industrie, ma piuttosto come uno strumento per garantire il generale progresso tecnologico ed economico del Paese.

L'articolo 6 investe il Parlamento di una ulteriore specifica possibilità di controllo sulla politica di acquisizione all'estero di materiale d'armamento e servizi connessi da parte dell'Amministrazione della difesa, nonché sugli indirizzi ed i risultati ottenuti in materia di compensazioni industriali. Sia il Ministero della difesa che il Comitato interministeriale dovranno infatti presentare in proposito una relazione annuale.

In conclusione, ritengo che un intervento legislativo in tema di compensazioni per l'acquisizione all'estero di materiali d'armamento e relativi servizi non sia più differibile. Vi invito a sostenere la presente proposta di legge in modo da assicurarne la rapida approvazione, dato che ogni ritardo avrà ripercussioni negative su un settore economico strategico e sulla stessa economia nazionale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. L'Italia persegue, anche nel quadro di intese generali e particolari con gli altri Paesi, l'obiettivo di rendere equilibrato l'interscambio commerciale con l'estero nel settore dei materiali d'armamento.

## ART. 2.

*(Definizioni).*

1. Ai sensi della presente legge si intende per:

a) « compensazioni industriali »: acquisti di beni e servizi di produzione italiana, in particolare, nei settori della difesa e dell'alta tecnologia, effettuati da soggetti esteri pubblici e privati, computati ai fini della bilancia commerciale dell'Italia, a fronte ed in relazione all'acquisto di materiale d'armamento e servizi connessi destinati all'Amministrazione della difesa;

b) « equo ritorno »: compensazioni industriali richieste da parte italiana in misura non inferiore al 70 per cento del valore dei materiali d'armamento e servizi connessi acquistati dall'Italia e destinati all'Amministrazione della difesa.

## ART. 3.

*(Obblighi contrattuali del Ministero della difesa).*

1. Il Ministero della difesa deve prevedere, nei contratti di acquisizione di materiale d'armamento e servizi connessi assegnati a fornitori esteri, idonee clausole volte a ottenere compensazioni industriali da parte di soggetti del Paese fornitore,

atte a garantire l'equo ritorno, prevedendo altresì le eventuali penali in caso di mancato soddisfacimento delle stesse.

2. Con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e degli affari esteri, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è adottato un apposito regolamento di esecuzione della medesima, che disciplini, tra l'altro, l'attività contrattuale del Ministero della difesa, prevedendo altresì esplicitamente i casi eccezionali nei quali si può prescindere dalla concessione di compensazioni industriali o si può comunque derogare al principio dell'equo ritorno di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*). Il regolamento determina anche una soglia minima di valore al di sotto della quale i contratti di acquisizione di materiale d'armamento e servizi connessi, di importo non rilevante, assegnati a fornitori esteri potranno non contenere la richiesta di compensazioni di cui al comma 1.

#### ART. 4.

*(Accordi internazionali fra  
Ministeri della difesa).*

1. Il Ministero della difesa, di intesa con i Ministeri degli affari esteri, del commercio con l'estero e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, promuove la conclusione con gli enti o organismi competenti di altri Stati di accordi bilaterali e multilaterali finalizzati alla reciproca applicazione del principio dell'equo ritorno.

#### ART. 5.

*(Strutture amministrative).*

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per le compensazioni industriali, organo consultivo, composto da rappresentanti dei Ministeri della difesa,

degli affari esteri e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

2. I compiti del Comitato di cui al comma 1 sono i seguenti:

a) formulare proposte ai competenti Ministeri ed in particolare al Ministero della difesa in ordine alle iniziative contrattuali, industriali e politiche idonee all'ottenimento delle compensazioni industriali ed al perseguimento dell'equo ritorno;

b) fornire consulenza all'ufficio del segretario generale della Difesa in ogni fase del processo di acquisizione di materiale d'armamento e servizi connessi da parte di fornitori esteri. In particolare, è compito del Comitato esaminare e valutare ogni proposta di compensazione industriale presentata all'ufficio del segretario generale della Difesa, esprimendo quindi un parere per quanto attiene questo specifico aspetto dell'offerta;

c) formulare indirizzi generali relativi alle richieste da parte italiana di compensazioni economiche in occasione di acquisti di materiale d'armamento e servizi connessi da fornitori esteri;

d) assistere l'ufficio del segretario generale della Difesa nel verificare che le compensazioni industriali stabilite siano effettuate nel rispetto delle clausole contrattuali e con particolare riferimento a tempi, modi, tipologia ed entità economica.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinate la struttura e la composizione del Comitato, che deve essere istituito entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 6.

*(Informazione al Parlamento).*

1. Il Ministro della difesa invia annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge e sul saldo della bilancia commerciale ita-

liana nel settore dei materiali d'armamento e servizi connessi.

2. Il Comitato interministeriale per le compensazioni industriali di cui all'articolo 5 invia annualmente al Parlamento un rapporto sui risultati conseguiti dall'industria nazionale in virtù dei programmi di compensazione industriale, nonché sui principali programmi di compensazione industriale in corso.