



EMMEPLUS s.r.l.

Via Baschenis, 9/E - 24122 Bergamo Italy - Tel. +39 035 210156 - Fax +39 035 240487  
Partita IVA 02548780168 - REA BG 303549 - CS € 115.000,00 i.v.  
[www.emmeplus.eu](http://www.emmeplus.eu) - [info@emmeplus.eu](mailto:info@emmeplus.eu)

## **OFFSET**

### **Le compensazioni industriali militari**

## Indice

1.	Definizioni	pag. 3
2.	Inquadramento dell' <i>offset</i> a livello di politica macro-economica	pag. 6
3.	Gli accordi di compensazione ( <i>Offset agreements</i> )	pag. 9
4.	Tipologie applicative nelle pratiche di compensazione	pag. 11
5.	Profilo e inquadramento giuridico	pag. 14
5.1	L' <i>offset</i> nel diritto internazionale	pag. 14
5.2	L' <i>offset</i> nel diritto comunitario	pag. 16
5.3	L' <i>offset</i> nel diritto nazionale: le posizioni dei principali Stati esportatori d'armi	pag. 19
5.3.1	USA	pag. 19
5.3.2	Germania e Francia	pag. 22
5.3.3	India	pag. 22
5.3.4	Canada	pag. 23
5.3.5	Italia	pag. 23
6	Osservazioni conclusive	pag. 24

## 1. Definizioni

L'*offset*<sup>1</sup> rappresenta la forma di *countertrade*<sup>2</sup>, ovvero di scambi in compensazione, più sovente utilizzata nelle operazioni internazionali aventi ad oggetto scambi di prodotti, piattaforme, sistemi e cessione di know-how tecnologici attinenti all'industria della Difesa.

Con il termine *countertrade* si definiscono quelle pratiche di scambio commerciale compensative in cui le obbligazioni delle parti si risolvono in un reciproco flusso di beni e/o servizi e dove il denaro assume un ruolo eventuale e, generalmente, marginale. Le fattispecie più diffuse di *countertrade*, oltre all'*offset*, sono il *barter*, il *counter-purchase*, il *buy-back* e lo *switch trading* o *clearing agreement*.

Tali tipologie di compensazione commerciale si configurano come forme di scambio economico particolarmente utilizzate nell'ambito delle transazioni internazionali di cui siano parte Paesi importatori con problemi di convertibilità monetaria e/o di forte indebitamento o che intendano mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti. La relativa figura contrattuale scelta di volta in volta, tende ad assumere, nella prassi, una molteplicità di schemi tecnici, la cui peculiarità consiste nel fatto che, come controprestazione per l'ottenimento di beni e servizi, l'acquirente si impegna a pagare con altri beni (*barter*), ovvero in parte con beni e in parte con valuta (*counter-purchase*) o, ancora, con i beni da lui prodotti mediante utilizzazione delle materie prime o delle tecnologie importate (*buy-back*). La reciprocità dell'attribuzione di beni e servizi tra le parti trova il suo fondamento talvolta in un unico strumento contrattuale, talaltra in uno speciale collegamento tra accordi di import ed export. Nel primo caso, si realizza un semplice scambio di bene contro bene, riconducibile allo schema della permuta, ovvero un reciproco scambio di beni di differente valore con conseguente attribuzione di un conguaglio in denaro a favore della parte che risulta a credito. Nel secondo caso, invece, al cosiddetto

---

1 La terminologia di *offset* sta per "*Set off against something else so as to counterbalance it*" ("garantire qualcos'altro al fine di controbilanciarlo") da cui risulta il significato di accordo tra due parti, in cui il fornitore si assume l'obbligo di controbilanciare la stessa spesa del compratore;

2. La definizione di *countertrade*, così come le fattispecie successive del presente paragrafo, si rifà al volume "*Manuale di diritto commerciale internazionale*" di Bortolotti Fabio, CEDAM, 2009; Si è tenuto conto anche del volume "*Norme tecniche e commercio internazionale*", Di De Capoa Antonio, il Sole 24 Ore, 2010 e del volume "*Il countertrade*", di Barbara Francioni, Università degli studi di Urbino Carlo Fo', facoltà di Economia, 2010;

contratto principale, avente a oggetto l'esportazione della merce, si accompagna la stipulazione di un contratto accessorio (es. di contro-acquisto) con il quale l'esportatore, in (parziale) pagamento della merce fornita, si obbliga ad accettare una serie di beni dall'importatore, prescegliendoli sulla base di una lista concordata. Il collegamento tra contratto principale e accessorio può attuarsi attraverso la predisposizione di un *protocol agreement*, o lettera di intenti (*letter of intent - Lol*, particolarmente utilizzata nel caso degli accordi in materia di Difesa), in cui i contraenti esprimono il reciproco interesse a importare e/o esportare determinate categorie di beni, indicano la lista dei prodotti che possono formare oggetto di controprestazione o, più in generale, assumono l'impegno di pagamento del corrispettivo e ne stabiliscono le modalità.

Ove siano previsti conguagli in denaro, le parti possono ricorrere all'intermediazione di una banca procedendo all'apertura presso di essa di un conto vincolato (*escrow account*), la cui provvista è sottratta alla disponibilità del depositante.

Una forma più complessa di compensazione è lo *switch trading*<sup>3</sup>, che si realizza tramite un accordo che consente ad un paese che ha venduto tecnologie e prodotti ad un altro paese, di ricevere in pagamento quanto quest'ultimo deve ottenere in cambio di esportazioni che lo stesso ha fatto verso un terzo paese. L'impresa esportatrice ottiene, in cambio dei prodotti esportati, un credito che cede ad intermediari specializzati (*switch dealers*), i quali, a loro volta, lo mettono a disposizione di altri operatori esteri. Lo *switch* consta quindi di un'operazione finanziaria che trae generalmente origine da un accordo di *clearing* bilaterale che i due Stati non sono riusciti a compensare interamente attraverso le operazioni di interscambio.

Diffuso soprattutto nei rapporti con i paesi poveri di risorse valutarie e ricchi di materie prima, il *countertrade* generalmente investe, inoltre, le operazioni di esportazione primaria come vendita di merci, cessione di servizi o know-how. Lo scambio in compensazione può avvenire tramite accordi intergovernativi quali transazioni di cooperazione industriale di rilevante entità da compiere nel medio-lungo termine, o trattative private tra enti per una specifica transazione. L'obiettivo principale delle operazioni di *countertrade* è quello di consentire all'esportatore di acquisire quote di mercato estero: occorre, però, conoscere le restrizioni

---

<sup>3</sup> Tale meccanismo è noto anche come *triangolazione internazionale*: attraverso lo *switch* l'impresa esportatrice ottiene quale controvalore dei prodotti esportati, un credito espresso in *clearing currency* (valuta non convertibile impiegata come numerario) che viene ceduta con sconto agli *switch dealers*, in cambio di valuta convertibile. Gli *switch dealers* utilizzano la *clearing currency* in cambio di merce che collocheranno presso terzi.

applicate ai flussi valutari, le caratteristiche dei contraenti, la burocrazia del paese in cui si decide di esportare, nonché eventuali incentivi del governo del paese importatore.

Per quanto riguarda più specificatamente l'*offset*, esso inquadra tutte le pratiche di partecipazioni industriali nell'ambito dei prodotti della Difesa e del settore aerospaziale o, più in generale, nelle pratiche commerciali che coinvolgono gli interessi essenziali di sicurezza di un Paese. Molto schematicamente, l'*offset* si configura come il vantaggio<sup>4</sup> che l'esportatore si obbliga a realizzare all'acquirente, oltre alla fornitura del prodotto.

Lo schema di tale strumento prevede, nell'ambito di una cooperazione industriale, una fornitura di impianti tecnologici cui seguono forme di compensazione rappresentate tanto dalla partecipazione del paese importatore alla realizzazione dell'opera mediante fornitura di materia prima, manodopera locale, o prodotti locali, quando dalla esportazione di prodotti realizzati con le tecnologie importate. In tal caso, si parla di *offset* diretto, in quanto la cooperazione è fornita mediante attività collegate all'oggetto del contratto principale.

Lo schema dell'*offset* prevede anche la possibilità che, a seguito della fornitura di tecnologie l'esportatore acquisti beni del compratore privi di un collegamento merceologico con quanto consegnato. In tal caso, si parla di *offset* indiretto, per indicare una cooperazione realizzata con attività non direttamente connesse all'oggetto del contratto principale. La struttura di queste forme di cooperazione tende ad avvicinarsi allo schema del *buy-back* nel caso di *offset* diretto ed allo schema del *counter-purchase* nel caso di *offset* indiretto.

---

<sup>4</sup> L'accezione di *offset* come pratica commerciale o vantaggio indiretto si ritrova nelle teorie di Daniel Pearl, economista statunitense che nel 2000 scrisse il saggio "*Offset Requirements Of Defense Deals Often Have Little To Do With Purchaser*" sugli impatti degli *offset* sulla scena geopolitica internazionale; la teoria ivi enunciata prende spunto dall'esempio di molte offerte commerciali televisive dove all'offerta commerciale di base (A) il venditore, come incentivo all'acquisto, include un'offerta a margine (B). Per un prezzo X il compratore otterrà quindi un controvalore effettivo di X + n. Tale strategia di marketing realizza il paradosso per cui un acquirente potrebbe comprare (A) perché in realtà vuole (B). Declinando tale teoria sulle compensazioni militari industriali, spesso gli *offset* sulla difesa sono più motivanti del bisogno principale sottostante l'acquisto per ragioni politiche. Se si aggiunge la prevalenza dell'aspetto politico nello spendere ingenti fondi pubblici in armamenti moderni, allora il potere di motivazione dei *defense offset* non dovrebbe essere sottostimato negli attuali processi decisionali dei regimi democratici. Ma la questione chiave è fino a quale punto la proposta collaterale di *offset* sia un fattore nel processo valutativo di un acquirente di sistemi d'arma per la difesa;

## 1.2 Inquadramento degli offset a livello di politica macro-economica

A prescindere, tuttavia, dalle varie definizioni adottate per descrivere le partecipazioni industriali militari, adottate dai diversi paesi o da esperti della materia, certa è la necessità di un inquadramento dell'*offset* a livello di politica economica sull'industria della Difesa e sui relativi mercati, giacché la dimensione del mercato internazionale degli *offset* è direttamente proporzionale al mercato dell'esportazione di armi.

Utilizzando i dati del SIPRI<sup>5</sup> (*Stockholm International Peace Research Institute*), il mercato delle esportazioni di armi ammontava nel triennio 2008 - 2010 a circa 72 miliardi di USD e riguardava solo le esportazioni di armi non coperte e pubbliche (vedi tabella 1 alla pagina seguente). Calcolando su tale valore gli effetti leva (moltiplicatori su benefici e/o effetti avversi) e i valori di credito applicati dai singoli stati, si può stimare il valore del mercato degli *offset* mondiale intorno ai 15 miliardi di USD all'anno.

Dati di questo tipo sono utili per comprendere la dimensione delle pratiche commerciali di compensazione e la complessità sottesa alle stesse, sia da un punto di vista di politica economica che di politica industriale. Nel primo caso, infatti, per quanto concerne tipologie di *offset* indiretti, dove cioè la compensazione riguarda anche altre aree industriali diverse da quella della Difesa, si comprende a pieno come i meccanismi di *offset* siano, in realtà, strettamente collegati alla capacità di import/export di un Paese.

Nel secondo caso, si devono considerare gli impatti che gli accordi di *offset* possono avere sul sistema industriale di un Paese, nel caso di subappalti o di integrazioni, lungo l'intera *supply chain*, anche e soprattutto in termini di opportunità di internazionalizzazione degli investimenti.

---

<sup>5</sup> Lo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) è un'associazione non governativa fondata nel 1966 il cui obiettivo è quello di condurre ricerche scientifiche in materia di conflitti e cooperazione, di importanza per la pace e la sicurezza internazionale, allo scopo di contribuire a una comprensione delle condizioni per soluzioni pacifiche ai conflitti internazionali e per una pace stabile. Attraverso le sue ricerche il SIPRI rende accessibili informazioni imparziali su sviluppo degli armamenti, spese militari, produzione e commercio di armi, controllo degli armamenti e disarmo, oltre che su conflitti, prevenzione dei conflitti, sicurezza regionale e industria della difesa. I risultati del SIPRI vengono diffusi principalmente tramite rapporti e altre pubblicazioni disponibili all'indirizzo web <http://www.sipri.org>;

Tabella 1. Stime SIPRI del valore del mercato export delle armi (in mln di USD) dei 20 principali esportatori mondiali

Rank 2008-2010	Rank 2007-2009	Supplier	2008	2009	2010	2008-2010
1	1	USA	6288	6658	8641	21587
2	2	Russia	5953	5575	6039	17566
3	3	Germany	2500	2432	2340	7272
4	4	France	1994	1865	834	4693
5	5	UK	982	1022	1054	3057
6	8	China	586	1000	1423	3009
7	7	Spain	610	998	513	2121
8	12	Sweden	454	383	806	1642
9	6	Netherlands	530	545	503	1578
10	10	Israel	281	807	472	1560
11	9	Italy	417	514	627	1558
12	13	Switzerland	482	255	137	874
13	11	Ukraine	330	320	201	851
14	14	Canada	227	169	258	654
15	15	Belgium	228	242	7	477
16	16	South Africa	164	165	80	410
17	19	Norway	107	128	141	376
18	17	South Korea	80	163	95	338
19	21	Brazil	92	36	179	308
20	20	Belarus	225	42	-	267
		Others	708	701	639	2048
		<b>Total</b>	<b>23.236</b>	<b>24.020</b>	<b>24.987</b>	<b>72.244</b>

Gli *offset* appaiono, pertanto, come forme di equilibrio che vanno oltre i meri accordi di fornitura di materiale per la Difesa. Anche se definizioni come “cooperazione” o “partecipazione dell'industria nazionale<sup>6</sup>” per parlare delle pratiche di *offset* suggeriscono qualcosa di più di un

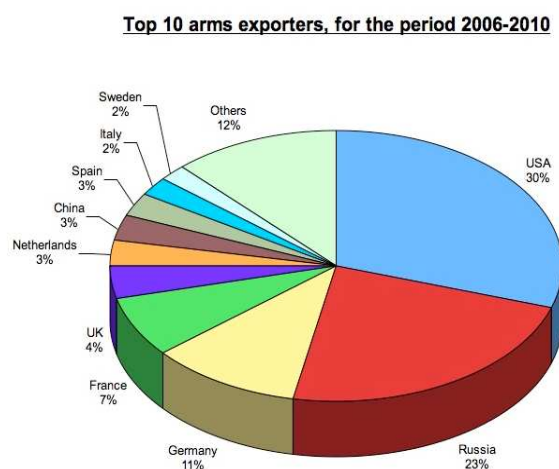
<sup>6</sup> Tale definizione fu coniata da Roberto Mangabeira Unger, ministro degli Affari Strategici brasiliano sino a Giugno 2009, ora professore ad Harvard University; cfr. <http://www.nowpublic.com/world/brazil-rebuild-its-weapons-industry>;

bilanciamento, avvicinandosi più verosimilmente alla nozione macro-economica di “ripartizione dei benefici”.

Un’ulteriore accezione degli *offset* proviene dallo statunitense BIS<sup>8</sup> (*Bureau Of Industry and Security*), il quale inquadra le pratiche di *offset* come “compensazione *obbligatoria* richiesta da governi stranieri in quanto acquirenti di armamenti, sistemi e servizi di difesa<sup>9</sup>”. Il governo USA sottolinea, perciò, gli aspetti obbligatori di tale pratica commerciale, dato che gli Stati Uniti insieme ad altri paesi esportatori di armamenti – ad esempio Germania e Francia – si oppongono ufficialmente agli *offset*, giudicati come forme di protezionismo e dannose trasgressioni delle regole del libero mercato.

I grafici seguenti mostrano, infine, i principali paesi esportatori di sistemi di armamenti e i principali importatori nel periodo 2006 – 2010.

Dal lato delle esportazioni troviamo: USA (30%), Russia (23%), Germania (11%), Francia (7%), UK (4%), Paesi Bassi (3%), Cina (3%), Spagna (3%), Italia (3%), Svezia (2%), Israele, Ucraina, Svizzera, Canada, Sudafrica, Corea del Sud, Polonia, Belgio, Norvegia e Brasile (12%).



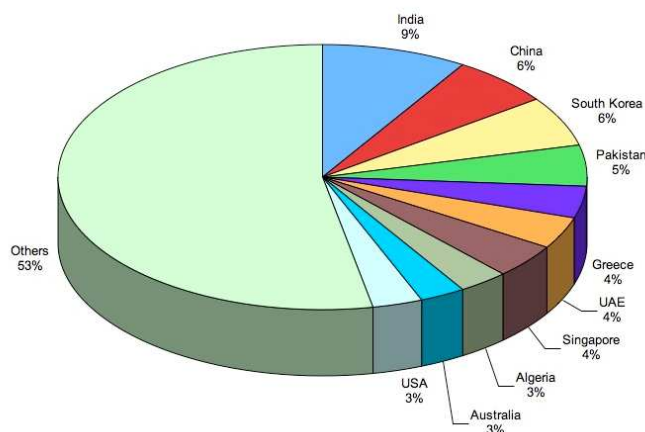
7 Teoria del “Valore di scambio e ripartizione dei redditi” di A.Smith;

8 Il *Bureau of Industry and Security* (BIS), agenzia del Dipartimento del Commercio degli USA, dicastero del governo federale statunitense che si occupa delle politiche commerciali è molto attivo nel monitoraggio delle pratiche internazionali di *offset* di cui redige un rapporto annuale al governo;

9 Vedi BIS, Annual Report, 2006 p. 28. Vedi anche la definizione: “*Offset: Compensation practices required as a condition of purchase in either government-to-government or commercial sales of “defense articles” and/or “defense services” as defined by the Arms Export Control Act (22 U.S.C. § 2751, et seq.) and the International Traffic in Arms Regulations (22 C.F.R. §§ 120-130).*” – BIS, 2007;

Dal lato dei Paesi importatori troviamo invece: India (9%), Cina (6%), Corea del Sud (6%), Pakistan (5%), Grecia (4%), UAE (4%), Singapore (4%), Algeria (3%), Australia (3%), USA (3%), Malasia, Cile, Israele, Turchia, Venezuela, Egitto, UK, Norvegia, Giappone e Polonia (53%).

**Top 10 arms importers, for the period 2006-2010**



### 1.3 Gli accordi di compensazione (Offset agreements)

Gli *offset* hanno durate temporali diverse, variando da programmi su orizzonti temporali di 1-2 anni, a programmi di medio periodo, realizzati su archi temporali di 8-10 anni. Generalmente, i Paesi acquirenti hanno diversi meccanismi amministrativi e tecnici che regolano tali programmi e controllano il loro sviluppo, certificando il raggiungimento delle tappe intermedie di programma. L'autorità di supervisione dell'*offset* certifica il grado di avanzamento lavori in percentuale, emettendo i cosiddetti *certificati di offset*. Tali certificati possono essere emessi a beneficio dell'azienda fornitrice principale ma anche agli *offset-fullfiller* o subappaltatori di *offset*, che abbiano partecipato come subappaltatori al programma e che siano registrati come tali nel paese beneficiario. Quando si è in presenza di moltiplicatori, questi certificati esprimono, inoltre, la percentuale di completamento in valore di credito ( $\text{valore di credito} = \text{valore attuale} \times \text{moltiplicatore}$ ). In tal modo, gli esecutori di *offset* riscattano i certificati attraverso i contratti o subcontratti con l'azienda fornitrice principale.

Più di recente, data l'importanza e la crescita delle pratiche di compensazione commerciale a livello mondiale, gli esecutori/subappaltatori possono vendere i loro certificati alle aziende fornitrici principali, e non solo a quella che inizialmente subcontratti, previa l'autorizzazione

del committente, cioè le autorità nazionali competenti. In questa nicchia del complesso industriale militare fatta da specialisti in *offset* – per lo più studi legali, aziende, e holding finanziarie - si è quindi sviluppato un mercato di secondo grado, avente ad oggetto i certificati di *offset*.

Come in ogni contratto sono previste forme di penali nel caso di inadempimenti nello sviluppo e completamento dei programmi *offset*. Molte nazioni prevedono rigidi sistemi di penali, incluso l'utilizzo di garanzie bancarie.

La lista degli incentivi e delle penali negli *offset* non è molto diversa da altri sistemi di gestioni di commessa pubblica, con due notevoli eccezioni:

- a) Negli accordi di *offset* sono in gioco due distinti contratti che procedono in parallelo. Alla fornitura di equipaggiamenti militari oggetto del contratto primario, da parte dell'azienda produttrice di armamenti secondo le specifiche, si affianca il contratto relativo alla esecuzione degli *offset* concordati che sono spesso monitorate da entità terze. Il problema è che un'inadempienza in uno dei due contratti impatta inevitabilmente sull'altro, e questo può creare problemi di difficile soluzione contrattuale;
- b) Nei contratti di *offset* diretti ci sono clausole legittime di riservatezza, che in molti paesi possono anche assumere status di segreto di stato, generalmente di classifica "riservato". Negli stati dell' Unione Europea comunque, l'estensione della classificazione di segreto di stato agli *offset* indiretti che non hanno nulla a che vedere con le questioni della sicurezza di uno Stato, è considerato un abuso<sup>10</sup>. Ad esempio classificare come segreto di stato un *offset* indiretto in campo civile, come il finanziamento di opere ambientali o ricerche farmaceutiche, porta non solo a evidenti distorsioni sul mercato, ma anche ad aree di corruzione impunibile e ingiustificatamente protette.

Attività di *pre-offset* sono consentite e ben accette da parecchi paesi. Si tratta di attività *offset* senza le certezze di ottenere un valore di credito, che nello specifico consistono in attività di marketing o per meglio dire di lobbying volte a promuovere specifici acquisti nel campo della difesa. Queste attività di *pre-offset* devono essere registrate ufficialmente dalle autorità nazionali. Spesso tali attività vengono certificate dopo che si sia effettuata una vendita, e le grandi aziende di armamenti mettono i costi relativi a tali attività inizialmente nel budget

---

<sup>10</sup> Vedi l'art. 346 TFUE come meglio illustrato al seguente capitolo 5.2;

previsto per i costi di marketing, e successivamente finiscono nei loro budget legati agli offset come esecuzione della obbligazione contrattuale<sup>11</sup>.

L'argomento che stimola a effettuare l'acquisto è l'enfasi sulla forza e l'affidabilità dell'azienda militare che si propone allo stato acquirente. Ovviamente, dato che il cliente potenziale che si vuole stimolare è uno Stato sovrano, si può comprendere come tale attività sia delicata e non di rado esposta a fenomeni di corruzione.

### 3. Tipologie e applicazioni delle pratiche di compensazione

Una modalità per compensare gli acquisiti di armamenti e/o servizi collegati è, quindi, offrire come contropartita aggiuntiva oltre al prodotto/servizio venduto, servizi, investimenti, commerci di scambio, co-produzioni come compensazioni e partecipazioni ai benefici in termini di ricchezza e di lavoro delle commesse militari. Ad esempio, aziende greche<sup>12</sup> producono parti del velivolo Lockheed C-130, che la Grecia a suo tempo acquistò dagli Stati Uniti. Tale co-produzione rappresenta un offset diretto, l'unica tipologia di compensazione accettata dalla Grecia<sup>13</sup>. Un altro esempio reale è la triangolazione su 3 paesi in cui al Portogallo<sup>14</sup> è stata affidata la manutenzione degli stessi aerei venduti al Kuwait. Questo è in realtà un offset diretto rivolto al Portogallo il quale a sua volta acquistò gli stessi aerei, ottenendo dalla Lockheed

---

<sup>11</sup> Cit. Keri Smith, JDIN "Report on offset in Europe", 2007: *"Defence companies often avoid significant spending on an offset project, prior to the award of the defence contract for an obvious reason; the defence market is characterised by uncertainty - programme delays, budget overruns and economic problems at national and corporate level are common. However, there are exceptions to the rule, such as in the case of Swedish defence aerospace group Saab."* ;

<sup>12</sup> Hellenic Aerospace Industry (HAI), cfr. [www.haicorp.com](http://www.haicorp.com);

<sup>13</sup> Le direttive per gli *offset*, in Grecia, sono contenute nella Legge per gli Appalti n. 3433 del 2006. Il Ministero della Difesa Nazionale ellenico controlla gli offset attraverso il Directorate Generale degli Armamenti e la Divisione Offset. La soglia per gli offset è di 10 milioni di Euro, e la quantità di offset varia da 80% a 120%. I moltiplicatori vanno da 1 a 10. La Grecia rifiuta gli offset indiretti (gli offset civili), perché è strategicamente impegnata nel rafforzamento delle proprie capacità militari. Secondo i dati pubblici di SIPRI, la Grecia è il più grosso importatore netto di armi nella Unione Europea. Cfr. <http://www.mod.mil.gr> ;

<sup>14</sup> Le direttive del Ministro della Difesa sulle contropartite sono state pubblicate nel 2002. I Decreti Legge n. 153 e n.154 del 2006 regolano gli offset portoghesi. La Commissione Permanente sulle Contropartite è una agenzia governativa che dipende dal Ministero dell'Economia e da quello della Difesa in maniera paritetica; è responsabile sia per gli accordi di offset che per la loro supervisione. La soglia è di 10 milioni di Euro, la richiesta minima è del 100%. I moltiplicatori sono stati fissati dalla legge nel 2006 tra 1 e 5. Non è specificata una preferenza per offset diretti o indiretti;

Martin la partnership nelle manutenzioni evidentemente anche oltre il proprio confine. Un investimento effettuato in un'azienda rumena di software per la sicurezza, o un'assistenza nell'esportazione e cura del marketing in un'area complessa come il Medio Oriente a favore di un'azienda belga operante nel settore ambiente sono altre forme di attuali offset indiretti.

La più comune distinzione nelle proposte di compensazione è, come accennato in precedenza, tra offset *diretto* e *indiretto*.

L'offset diretto si configura come accordo laterale direttamente collegato al prodotto/servizio principale che viene venduto, ovvero l'equipaggiamento, sistema o servizio militare.

L'offset indiretto è, invece, un accordo laterale che non si pone come direttamente collegato al prodotto/servizio venduto e pertanto viene talora chiamato offset civile.

Un completo e accurato elenco delle forme attuali di offset può essere reperito nell' "*Annual reports to congress*<sup>15</sup>" tenuto nei registri del BIS, dove tutte le forme di offset registrati sono codificate, in accordo al NAICS (*North American Industry Classification System*), il nuovo registro statunitense di classificazione delle attività economiche.

Di seguito, si mostrano due esempi applicativi delle pratiche di compensazione, l'uno relativo alla forma di offset diretto, l'altro relativo alla forma indiretta.

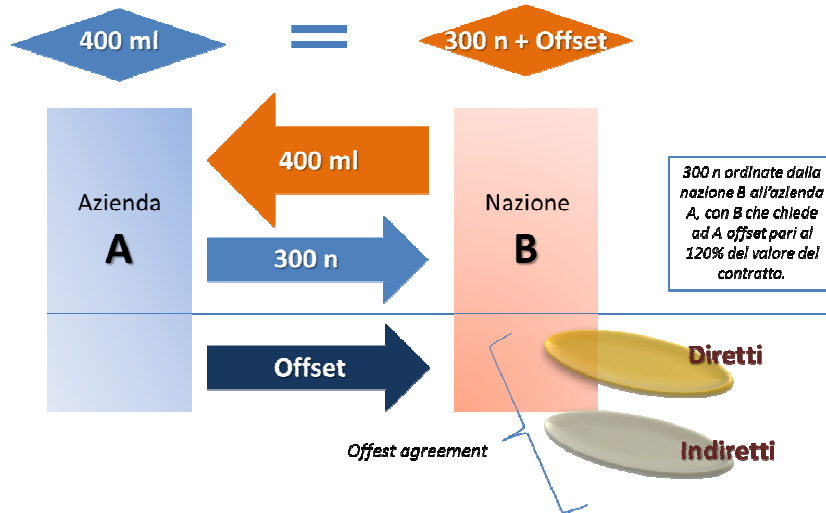
#### *Premessa*

Una nazione A compra 300 carri armati da un'azienda B. Il valore totale del contratto è pari a 400 milioni di Euro e la nazione A richiede il 120% come controvalore di offset. In questo caso la compagnia B è obbligata a eseguire un insieme di partecipazioni industriali pari al 120% del valore del contratto, cioè pari a 480 milioni di Euro. Sulla base di tale valore viene compilato dalla nazione A e dall'azienda B un elenco di accordi di offset e un programma per pagare l'obbligazione. L'accordo di offset, cooperazione o partecipazione industriale, include sia gli offset diretti che quelli indiretti. La nazione A assegna anche un valore di credito per ogni tipologia di offset offerti dall'azienda. Il valore di credito per le obbligazioni offset non è il valore attuale ma lo stesso moltiplicato per un fattore detto "moltiplicatore" che esprime l'importanza e il valore a esso assegnato dalla nazione B. In altre termini, qualcosa ritenuto di grande valore dalla nazione A avrà un alto moltiplicatore che esprime l'importanza e il valore di quel tipo di offset dalla azienda B, il valore collegato che alla fine conta per arrivare alla somma pattuita nell'esempio di 480 milioni di Euro.

---

<sup>15</sup> Cfr. [www.bis.doc.gov/news/2011/15th\\_offsets\\_defense\\_trade\\_report.pdf](http://www.bis.doc.gov/news/2011/15th_offsets_defense_trade_report.pdf);

Schematicamente:



*Offset diretto (Militare e collegato alla produzione dell'azienda B)*

Co-produzione

La nazione A sceglie una o più aziende locali per produrre qualche componente dei carri armati, come per esempio le torrette e i cingolati. Il valore attuale dei componenti è 70 milioni di Euro. La nazione A assegna un moltiplicatore di 3, dato che questo sviluppa capacità della sua industria militare e crea posti di lavoro nella stessa nazione A. Il valore del credito totale per l'esecuzione di questa obbligazione è di 70 milioni x 3 = 210 milioni di Euro.

Esempi pratici di offset diretti e indiretti				
	Valore attuale	Moltiplicatore	Valore a credito	
<b>Diretti</b> → <b>Co-produzione</b>	70 milioni	3	210 milioni	
<b>Indiretti</b> →	<b>FDI</b>	14,5 milioni	4	58 milioni
	<b>Trasferimento tecnologico</b>	20 milioni	7	140 milioni
	<b>Export Assistance / Marketing</b>	3 mil/anno (x 8 anni)	3	72 milioni
			<b>480 milioni</b>	

*Offset indiretti (civili e non collegati alla transazione sottostante)*

Investimenti diretti stranieri

L'azienda B fa investimenti in 5 aziende (operanti in qualsivoglia settore) della nazione A. Il valore totale dell'investimento è 14,5 milioni di Euro e il moltiplicatore 4, un coefficiente alto, dato che la nazione A soffre di una cronica scarsità di investimenti dall'estero, che equivale a un valore di credito per la compagnia B di 58 milioni.

Trasferimenti di tecnologia

L'azienda B fornisce ad esempio tecnologie per la desalinizzazione dell'acqua a un'azienda della nazione A. Il suo valore attuale è 20 milioni di Euro, ma il valore del credito, dato 7 come moltiplicatore, è in realtà pari a 140 milioni di Euro.

Assistenza all'Export e Marketing

L'azienda B fornisce assistenza commerciale all'esportazione dei prodotti e dei servizi di un'azienda della Nazione A in un mercato difficile. L'assistenza è offerta per 8 anni, a un valore di 3 milioni di Euro per anno. La nazione A considera quest'assistenza all'export importante al fine di creare nuovi flussi di ricavi e lavori per il suo sistema di aziende pertanto fissa il valore del moltiplicatore pari a 3: valore del credito 72 milioni. Nel caso in cui l'azienda B non essendo specialista nel settore in oggetto dia l'incarico a un'azienda subappaltando l'obbligazione. Il subappaltante è chiamato "offset fullfiller" (esecutore).

## **4. Inquadramento giuridico**

### **4.1 Gli offset nel diritto internazionale**

Il procurement per la Difesa è caratterizzato dalla presenza di numerose deroghe rispetto ai regimi tradizionali non solo in ambito comunitario, ma più in generale in ambito internazionale. Per esempio l'art. 21 del GATT<sup>16</sup> consente agli Stati membri di sottrarre lo sviluppo, la

---

<sup>16</sup> L'art. 21 del Gatt prevede che: "Nessuna disposizione del presente Accordo sarà interpretata:

a) nel senso di imporre ad una parte contraente l'obbligo di fornire delle informazioni la cui divulgazione sarebbe, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza;

b) o nel senso di impedire ad una parte contraente di prendere tutte le misure che giudicherà necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza:

- relative alle materie fissili o alle materie che servono alla loro fabbricazione;

- relative al traffico d'armi, di munizioni e di materiale da guerra e a qualsiasi commercio d'altri articoli e materiale destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle forze armate;

produzione ed il commercio di materiale bellico dall'applicazione delle norme (primarie o derivate) e dagli accordi stipulati in materia di liberalizzazione degli scambi e del commercio.

Tale articolo, infatti, prevede che uno Stato può esimersi dall'obbligo di fornire delle informazioni la cui divulgazione sarebbe, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza, nonché adottare tutte le misure che giudicherà necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza relative a prodotti, merci e materiale destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle proprie forze armate.

Per quanto riguarda l'accordo internazionale sugli appalti pubblici, l'*Agreement on Government Procurement* (GPA), in esso vengono stabilite regole comuni nell'applicazione di procedure antidiscriminatorie nella concessione degli appalti, al fine consentire un'equa competizione tra il maggior numero possibile di fornitori qualificati. L'accordo impone una procedura d'appalto trasparente e statuisce un obbligo generale di pubblicazione dei bandi di concorso per gli appalti pubblici.

All'articolo XVI<sup>17</sup> di tale accordo, intitolato specificatamente alle operazioni di compensazione, sebbene si legga al comma 1 il divieto espresso per gli Stati membri di applicazioni di pratiche di offset, nello stesso accordo tali pratiche vengono espressamente definite come "operazioni di compensazione nell'ambito degli appalti pubblici e misure utilizzate per incentivare lo sviluppo locale o migliorare la bilancia dei pagamenti mediante prescrizioni relative al contenuto di elementi di origine nazionale, concessione di licenze per tecnologie, prescrizioni in materia d'investimento, scambi compensati o prescrizioni simili".

---

- applicate in tempo di guerra o in caso di grave tensione internazionale;

c) o nel senso di impedire ad una parte contraente di prendere delle misure in applicazione dei suoi impegni ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Allo stesso modo l'art. 21 dell'*Agreement on Government Procurement* (Gpa) e l'art. 1.2 dello *United Nations Commission on International Trade Law* (Uncitral) contengono clausole derogatorie per i beni della difesa ;

17 Art. XVI Operazioni di compensazione

1. In occasione della qualificazione e selezione dei fornitori, prodotti o servizi o della valutazione delle offerte nonché dell'aggiudicazione degli appalti, le entità non impongono né richiedono né prevedono operazioni di compensazione.

2. Tuttavia, alla luce di considerazioni di politica generale, comprese quelle riguardanti lo sviluppo, un Paese in sviluppo può, al momento della sua adesione, negoziare talune condizioni per l'impiego di operazioni di compensazione quali prescrizioni per l'incorporazione di un certo contenuto di origine nazionale. Tali prescrizioni sono utilizzate unicamente ai fini della qualificazione per la partecipazione al processo di stipulazione degli appalti e non come criterio per l'aggiudicazione. Le condizioni sono oggettive, chiaramente definite e non discriminatorie. Esse sono enunciate nell'Appendice I del Paese in questione e possono comprendere limiti precisi all'imposizione di operazioni di compensazione in qualsiasi appalto considerato nel presente Accordo. L'esistenza di tali condizioni è notificata al Comitato e indicata nell'avviso di appalto previsto e in altra documentazione;

Alla luce di questa definizione, al comma 2 dell'articolo XVI si definiscono le eccezioni al divieto di offset come enunciato al comma precedente. Infatti, secondo il testo dell'articolo, "alla luce di considerazioni di politica generale, comprese quelle riguardanti lo sviluppo, un Paese in sviluppo può, al momento della sua adesione, negoziare talune condizioni per l'impiego di operazioni di compensazione quali prescrizioni per l'incorporazione di un certo contenuto di origine nazionale [...] Le condizioni sono oggettive, chiaramente definite e non discriminatorie. Esse sono enunciate nell'Appendice I del Paese in questione e possono comprendere limiti precisi all'imposizione di operazioni di compensazione in qualsiasi appalto considerato nel presente Accordo".

#### 4.2 Gli offset nel diritto comunitario

Per quanto riguarda un inquadramento normativo a livello di Unione Europea in materia di *offset*, nel 2008 è stato firmato un *Codice di Condotta*<sup>18</sup>, nel quale 25 dei 26 paesi membri dell'Agenzia Europea per la Difesa dichiarano un comune intento di volere costruire una forte base tecnologica e industriale (EDTIB<sup>19</sup>) per la produzione degli armamenti europei, accordandosi per tenere il livello di offset sotto il valore soglia del 100% del valore della fornitura, procedendo a reciproche compensazioni di crediti/debiti reciproci in materia di pratiche compensative e cercando di portare più trasparenza nelle pratiche nazionali di compensazione commerciale.

Trattandosi di un Codice di Condotta, esso non è giuridicamente vincolante, ma unito al *Codice di Condotta per gli acquisti degli equipaggiamenti militari* (Code of Conduct on Defence Procurement<sup>20</sup>) e al *Codice di Condotta sulle migliori pratiche per i fornitori* (Code of Best Practice in the Supply Chain – CoBPSC<sup>21</sup>) si inquadra nel più ampio processo di integrazione del mercato europeo della difesa, il cui pilastro normativo risiede nel *Defence Package*<sup>22</sup>,

---

18 Per il testo completo Cfr. <http://www.eda.europa.eu/offsets/>;

19 [http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Howweareorganised/Organisation/Industryandmarketdirectorate/EDTIB](http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Howweareorganised/Organisation/Industryandmarketdirectorate/EDTIB;);

20 Cfr. <http://www.eda.europa.eu/Otheractivities/Intergovernmentalregimedefenceprocurement/CoC> ;

21 Cfr. <http://data.grip.org/documents/200909141545.pdf> ;

22 Cfr. [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/documents/index_en.htm) ; il *defence package* si compone dei seguenti atti: *Direttiva 2009/81/CE* sugli appalti europei nel settore della Difesa, *Direttiva 2009/43/CE* sui trasferimenti intra-comunitari dei beni della Difesa e *COM(2007) 764* che detta una strategia per una maggiore competitività dell'industria europea della Difesa;

comprensivo della *Direttiva 2009/81/CE*<sup>23</sup> che istituisce un regime comune di *procurement* della Difesa a livello comunitario.

Il *Codice di Condotta per gli acquisti di equipaggiamenti militari*, teso ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa, è stato adottato dallo *Steering Board Ministeriale dell'Agenzia Europea della Difesa* (European Defence Agency, EDA) il 21 novembre 2005 ed è stato sottoscritto da tutti gli Stati Membri dell'UE, (esclusa la Danimarca che non partecipa all'EDA). Esso racchiude una serie di principi, tra cui il trattamento legale ed uniforme dei fornitori, la trasparenza, la responsabilità e i benefici reciproci. Il Codice, entrato in vigore il 1 luglio 2006, prevede l'apertura dei rispettivi mercati nazionali attraverso gare pubblicizzate su un apposito Bollettino Elettronico dei contratti e una supervisione dell'Agenzia sul rispetto delle regole stabilite, in particolare per quanto riguarda il ricorso alle esenzioni concordate. Inoltre, al fine di assicurare una corretta competizione fra le imprese europee, gli stati si sono impegnati a comunicare eventuali ricorsi all'art. 346 che potrebbero configurarsi come "aiuti di stato".

Il *Codice sulle migliori pratiche per i fornitori*, che fa da corollario al primo, è stato poi adottato il 15 maggio 2006 con lo scopo di estendere i vantaggi di una giusta concorrenza fino ai sub-appaltatori che non vogliono candidarsi come fornitori principali, includendo in questo modo anche piccole e medie imprese. Lo strumento elettronico di supporto a questo secondo Codice, l'*Electronic Bulletin Board – Industries Contracts*, è stato attivato il 27 marzo 2007 nella stessa interfaccia del primo affinché anche i fornitori principali possano pubblicizzare opportunità per sub-appalti. Il limite di tutto il sistema messo in piedi dall'EDA sta nel fatto che i Codici sono applicabili solo se precedentemente lo Stato Membro ha deciso di ricorrere all'art. 346 del Trattato di Lisbona derogando dalla normativa comunitaria. Poiché, dopo l'emanazione della *Comunicazione interpretativa della Commissione Europea* del dicembre 2006<sup>24</sup>, il ricorso all'art. 346 è diventato più difficile, risultano più ridotti i casi potenzialmente assoggettabili al Codice. Se poi si considerano le clausole di esclusione dal Codice stesso, la sua area di applicazione risulta molto limitata e, presumibilmente, lo sarà sempre di più nella misura in cui l'applicazione della nuova prevista Direttiva comunitaria offrirà un adeguato strumento per gestire gli acquisti di prodotti militari e di sicurezza senza fare ricorso all'art. 346 TFUE.

Stando alle disposizioni dell'art. 346 TFUE le disposizioni ivi contenute stabiliscono l'esclusione e la protezione della produzione e il commercio delle armi dalle regole della competizione dell'Unione Europea, preservando il diritto di ogni stato membro dell'Unione il diritto al

---

<sup>23</sup> Per il testo completo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:IT:PDF>;

<sup>24</sup> Si veda COM(2006)779;

segreto di stato sulla propria sicurezza e sulla produzione e approvvigionamento di armi. Questa è la parte rilevante per gli offset dell'articolo 346:

[...]

*(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."*

In altre parole, la prima parte dell'articolo 346 stabilisce che l'Unione Europea non ha autorità sulle scelte degli stati nazionali in materia di sicurezza e difesa, il che equivale a escludere il regime di concorrenza comunitaria e le regole del mercato comune per quanto concerne la scelta di un paese membro di acquistare armamenti da aziende nazionali, senza allargare l'appalto ad aziende del comune mercato europeo. Tale deroga vale, quindi, anche per gli offset diretti e militari, direttamente collegati alle armi.

Sebbene la Commissione Europea abbia pubblicato il 7 dicembre 2006 le linee guida per l'applicazione delle deroghe previste dal Trattato per quanto riguarda l'applicazione delle regole del mercato comune al settore della difesa di cui all'art. 346 TFUE, dandone interpretazione restrittiva e la Direttiva 2009/81/CE abbia previsto regole comuni per una disciplina uniforme degli offset, stando ai dati<sup>25</sup> dell'EDA 3/4 delle esportazioni e circa la metà delle importazioni degli Stati membri avvengono, ancora oggi, al di fuori degli schemi europei. Stando a questi dati, il volume dei contratti sottoposti a compensazioni negli stati membri ammontano complessivamente a 4.200 milioni di Euro, che con una percentuale media di offset pari al 135% generano un volume di *offset* pari a 5.600 milioni di Euro, così suddivisi in base alla tipologia di compensazione: 40% diretta; 35% indiretta militare; 25% indiretta civile.

Ad ogni modo, l'interpretazione vincolante della Commissione sulle disposizioni dell'art. 346 TFUE, conferma, anche sulla base della giurisprudenza prodotta dalla Corte di Giustizia Europea<sup>26</sup>, che le eccezioni di cui all'art. 346 devono essere decise e motivate caso per caso e

---

<sup>25</sup> Cfr. [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National\\_Data\\_Breakdown\\_Publication\\_pMS\\_1.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National_Data_Breakdown_Publication_pMS_1.sflb.ashx);

<sup>26</sup> Caso 222/84, *Marguerite Johnston*. Paragrafo 26 della sentenza ; *Caso C-414/97, Spagna c. Commissione*; *caso C-285/98, Kreil*; *caso C-186/01, Dory*; Nella sentenza C-414/97 la Corte ha affermato che le deroghe alla disciplina sul mercato interno fondate su motivi di pubblica sicurezza (in particolare, gli artt. 30, 39, 46 e 296) costituiscono "ipotesi eccezionali chiaramente delimitate", dalle quali "non è lecito dedurre una riserva generale, inerente al Trattato, che escluda dall'ambito d'applicazione del diritto comunitario qualsiasi provvedimento adottato per motivi di pubblica sicurezza" (paragrafo 16 della sentenza);

che deve essere dimostrato che l'applicazione della normativa europea non avrebbe consentito di tutelare gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato Membro. Per quanto riguarda, invece, il campo di applicazione della deroga, l'eccezione prevista per la protezione di interessi di sicurezza connessi con la produzione di armamenti o materiali è valida solo per l'acquisto di prodotti militari destinati alle Forze Armate. La deroga per l'acquisto di prodotti militari particolarmente "sensibili" e di altri prodotti destinati a organismi diversi può, infine, essere invocata solo se necessaria per evitare la divulgazione di informazioni in merito.

Per concludere, un passo importante per il mercato europeo è stato quello di istituire, grazie agli sforzi dell'EDA, un regime di trasparenza e di condivisione delle pratiche di compensazione applicate dai singoli Stati Membri: nel portale *Offset* del sito dell'Agenzia europea per la difesa si può trovare, infatti, un elenco dei regolamenti e leggi sugli offset dei paesi europei. Il *Codice di Condotta* negli Offset vorrebbe porsi come il primo passo verso l'obiettivo finale dell'eliminazione degli *offset* all'interno del mercato domestico dell'Unione Europea.

### **4.3 Gli offset nel diritto nazionale: le posizioni dei principali Stati esportatori d'armi**

Si presentano di seguito le politiche sulle compensazioni industriali militari perseguite dai principali protagonisti dell'esportazione e importazione di armi sul mercato internazionale.

#### **4.3.1 USA**

Gli Stati Uniti<sup>27</sup> detengono la quota maggiore delle esportazioni mondiali di armi e la posizione governativa<sup>28</sup> ufficiale è contraria alle pratiche di compensazione industriale militare. Gli Stati

---

<sup>27</sup> Per gli USA, ci sono due modi di effettuare una vendita a un paese straniero. Il *Direct Commercial Sale* (vendita commerciale diretta, in cui l'accordo è concluso direttamente dall'azienda americana con lo Stato straniero, nonostante l'approvazione e la supervisione governativa) e il *Foreign Military Sale* (vendita militare straniera, in cui l'accordo è concluso tra i due Stati).

Per una vendita a un Ministero della Difesa straniero, un'azienda USA deve avere l'autorizzazione del *Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti*, dal *Dipartimento di Stato* e, per vendite consistenti anche dell'approvazione del *Congresso degli Stati Uniti* che può, se lo ritiene, bloccare la vendita. Pertanto anche le vendite commerciali dirette sono strettamente regolamentate. Inoltre gli offset non militari e indiretti sono oggetto di dettagliati rapporti che devono essere preparati dalle aziende venditrici e dai loro subappaltatori e sottoposti al BIS - *Bureau of Security and Industry*, del *Dipartimento del Commercio*. Le vendite militari estere sono vendite indirette di armi prodotte da una o

Uniti dipendono da forniture da aziende straniere (come capogruppo) per meno del 2% dei loro approvvigionamenti militari. Partner o subappaltatori stranieri di aziende della difesa americane che forniscono lo stato americano sono soggette al *Buy American Act*<sup>29</sup>, giudicato da molti come una politica protezionistica di fatto simile negli effetti alle politiche di offset, per quanto riguarda la distorsione delle regole concorrenziali del mercato libero.

Tuttavia, la posizione governativa statunitense considera gli *offset* imposti dagli acquirenti come una forma ingiusta di protezionismo. Nell'ultimo decennio gli Stati Uniti hanno iniziato un lavoro politico-diplomatico per formare una coalizione dei paesi esportatori di armi con lo scopo di rinforzare la propria posizione: una coalizione di paesi esportatori (inclusa l'Italia) per frenare ed eliminare le barriere degli *offset* dal libero mercato delle armi.

La posizione ambigua degli Stati Uniti in materia di offset si può meglio comprendere alla luce di due problematiche:

- a) La prima preoccupazione sugli *offset* di tipo diretto, è che questi minacciano la completa autosufficienza della base industriale militare degli USA. Gli offset militari, attraverso la coproduzione e il trasferimento di tecnologia potrebbero, infatti, nel lungo periodo, erodere la capacità manifatturiera degli USA dislocando le capacità produttive in paesi

---

più aziende USA, attraverso un'agenzia del Dipartimento della Difesa. Questa agenzia è nota come *DSCA, Agenzia per la cooperazione nella sicurezza della difesa*: in un certo senso la DSCA agisce come mediatore e procacciatore di affari nella vendita a stati stranieri;

<sup>28</sup> Una direttiva dell'allora presidente George Bush senior, valida dal 1990 a tutt'oggi, stabilisce che nessuna agenzia federale USA od agenzia governativa o personale impiegato del Governo possono in alcun modo essere coinvolti nel business degli offset. Tale direttiva stabilisce inoltre che tutti i comunicati stampa della DSCA sulle vendite di armi governo-governo (FMS) devono includere un'esclusione di responsabilità da parte del governo.

Ad ogni modo, mentre la DSCA che agisce per conto dell'azienda principale fornitrice nei confronti di un governo straniero, rifiuta anche solo la semplice conoscenza di offset, nella fattispecie del FMS, tuttavia l'azienda capofila è autorizzata a includere nel prezzo finale anche i costi stimati per la soddisfazione degli offset pattuiti. In altre parole il Governo USA non può e non deve occuparsi di offset, ma le aziende militari private hanno tale facoltà. La DSCA ha reso pertanto disponibile alle aziende del settore un dettagliato manuale (*Security Assistance Management Manual - SAMM*) che spiega come includere i vari costi legati agli offset nei contratti e nelle fatture. Quindi, le aziende private sono autorizzate a includere nel prezzo finale i costi legati agli offset e ne sono le sole responsabili contrattualmente e logisticamente;

<sup>29</sup> Il *Buy American Act* è una legge del 1933 ancora in vigore, avente come scopo la protezione delle imprese manifatturiere nazionali attraverso la limitazione degli acquisti di prodotti finiti stranieri per commesse pubbliche all'interno del territorio nazionale. Tale legge definisce come "*prodotto interno finito*" un prodotto per il quale il costo delle parti che lo costituiscono, estratte, prodotte o realizzate negli Stati Uniti, sia superiore al 50 % del costo totale dello stesso;

*low cost*, dove la competitività è maggiore. Questa opinione non è tuttavia condivisa da tutti; alcuni considerano l'internazionalizzazione delle multinazionali americane della difesa come un processo puramente economico, e la produzione all'estero - in paesi alleati degli Stati Uniti - delle parti meno sofisticate degli armamenti, come un processo naturale dell'economia libera e del libero mercato. Quindi lungi dall'essere una minaccia, la trans-nazionalizzazione si opporrebbe proprio a una visione protezionistica dell'industria della difesa, che difenderebbe dunque una posizione arretrata contro la delocalizzazione della produzione.

- b) Gli offset diretti, nel trasferimento di alta tecnologia, potrebbero favorire la crescita delle capacità militari dei nemici degli USA.

Ad ogni modo, il *Dipartimento del Commercio* attraverso il BIS monitora<sup>30</sup> gli offset specificamente per il loro impatto sulla economia statunitense, producendo relazioni annuali al Congresso americano. L'effetto inteso di quasi tutti gli offset richiesti da paesi stranieri è l'aumento del fatturato delle aziende coinvolte nell'offset e la creazione di posti di lavoro stranieri. Un esempio: se una vendita di aerei della Lockheed Martin richiede il finanziamento, come offset, di aziende subappaltatrici rumene che producono componenti dell'aereo, queste aziende rumene sottraggono un pezzo del mercato ad aziende statunitensi subappaltatrici della *Lockheed*, e perciò crea una perdita di posti di lavoro in USA.

Dal punto di vista del paese straniero acquirente, gli offset sono strumenti di politica economica e di intervento statale in economia. Ma dal punto di vista degli USA, la crescita economica di partner commerciali aumenta anche la loro capacità di pagare i prodotti militari statunitensi.

La questione degli offset indiretti, e più esattamente degli offset civili pone altri tipo di problemi e di preoccupazioni. La interazione degli offset indiretti con l'economia americana non direttamente impegnata nel settore militare è sostanziale perché il totale delle obbligazioni di offset verso paesi stranieri dell'industria militare americana è enorme e in costante crescita. Il sostegno indiretto maggiore va proprio in paesi che spesso hanno aziende civili in competizione diretta con aziende americane.

---

30 Cfr. <http://www.bis.doc.gov/.../8appendices.doc>

### 4.3.2 La posizione di Germania e Francia

Per quanto riguarda la Francia, non vi è nessun formale regolamento sugli *offset*, ma ci sono divisioni del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Economia per gli *offset* e per il *counter-trade*<sup>31</sup>. La Francia, come gli Stati Uniti, è quasi completamente indipendente nei suoi approvvigionamenti militari e quindi la quota di acquisti di armi dall'estero è minima.

Per quanto riguarda la Germania, la posizione ufficiale del governo tedesco è che la prassi degli *offset* sia controproducente nell'economia e nel commercio di materiali d'armamenti. Tuttavia, la Germania applica una politica di Bilanciamento Industriale, basata sul 100% del valore degli acquisti di armi e sistemi d'arma. Il Ministero Federale della Difesa<sup>32</sup> (BMVg e l'Ufficio Federale per la Tecnologia e gli Approvvigionamenti militari<sup>33</sup> – BWB, di fatto un'Agenzia governativa specializzata negli acquisti militari e negli *offset* – ) controllano gli acquisti e la cooperazione industriale militare. Il BWB ha anche una filiale estera per Stati Uniti e Canada situata a Reston, in Virginia. È interessante osservare che la Germania, pur essendo il terzo esportatore di armi nel mondo, non ha multinazionali conosciute specificatamente come produttori di armi.

### 4.3.3 La posizione dell'India

Secondo i dati del SIPRI, l'India è il più grande importatore d'armi al mondo. Con il 9% del volume di trasferimenti internazionali di armi tra il 2006 e il 2010, di cui l'82% proveniente dalla Russia, il Paese ha scalzato la Cina – con il suo 6% – dal primo posto.

Il bilancio 2011-2012 per la difesa in India è stato fissato a 1,5 trilioni di rupie (circa 33 miliardi di dollari), un incremento del 40% rispetto agli ultimi due anni. Della cifra stanziata, circa il 70% sarà investito in armi.

Nel 2006, il governo indiano ha emanato una Procedura per gli Approvvigionamenti Militari (Defence Procurement Procedure – DPP<sup>34</sup>), modificata nel 2008. I cambiamenti introdotti nel DPP 2008 includono l'introduzione di un elenco di prodotti che si qualificerebbe per l'adempimento di obblighi di *offset*; la rimozione del requisito dell'ottenimento della licenza industriale per partecipare al programma di *offset* a meno che non sia espressamente previsto

---

31 Cfr. <http://www.defense.gouv.fr/>;

32 Cfr. <http://www.bmvg.de>;

33 Cfr. <http://www.bwb.org>;

34 Cfr. <http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>.

dalla normativa del dipartimento di politica industriale (DIPP); le compensazioni tramite crediti bancari.

Per quanto riguarda i valori di compensazione, la soglia ammonta a 3 miliardi di Rupie (circa 65 milioni di USD), con un 30% di richiesta di offset. I moltiplicatori non sono chiari. Comunque per commesse sopra i 300 miliardi di Rupie (circa 700 milioni di USD) c'è una sorta di "Buy Indian," un'obbligazione a comprare prodotti e servizi indiani per una quota tra il 30 e il 50% del valore contrattuale. Come offset l'India accetta anche l'acquisto di servizi indiani, come l'ingegneria e lo sviluppo e utilizzo di software indiano.

#### 4.3.4 La posizione del Canada

Il programma di offset canadese si chiama *Industry Canada*<sup>35</sup> ed è diretto dal Ministero dell'Industria. Le direttive sono state approvate nel 1986<sup>36</sup>, e riviste nel 1994. La soglia è di 100 milioni di dollari canadesi e la richiesta di offset è del 100%. Il massimo moltiplicatore è 5.

#### 4.3.4 La posizione dell'Italia

Ad oggi, non esiste una legge sugli offset e sulle *partecipazioni industriali* legate agli approvvigionamenti militari italiani e nemmeno programmi ufficiali di offset. La posizione ufficiale è che l'Italia non ha una politica generale di compensazioni industriali ma solo una politica particolare, "ad hoc". In realtà gli offset esistono anche in Italia, e sono parte di una politica di cooperazione industriale militare, come dimostra il fatto che i dati sulle politiche di offset praticate dall'Italia siano pubblicate negli USA e in Unione Europea<sup>37</sup>.

Gli offset italiani sono controllati dalla *Direzione Generale degli Armamenti*<sup>38</sup>, sotto il *Segretario Generale della Difesa*, che risponde al *Ministro della Difesa*. Di fatto la soglia di attivazione degli offset è di 5 milioni di Euro e la richiesta minima è del 70%, ma generalmente arriva al 100%. Il moltiplicatore più alto è 3. La preferenza strategica è l'export dell'industria della difesa italiana.

---

35 Cfr. <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/eng/home>;

36 Il riferimento va al programma *Industrial and Regional Benefits* (IRB) varato nel 1986;

37 Cfr. <http://www.eda.europa.eu/offsets/viewpolicy.aspx?CountryID=IT>;

38 Cfr. <http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/DG/ARMAEREO/Pagine/Home.aspx>;

## 5. Osservazioni finali

Molti paesi, tra cui l'Italia, si stanno avvicinando sempre di più all'*offset* come forma di opportunità commerciale o di rilancio industriale. La logica dalla quale muove la teoria che gli *offset* sono da intendersi come forma di strategia industriale, è la seguente: se, ad esempio, uno Stato commissiona materiale d'armamenti ad un'azienda italiana della Difesa a cui viene imposto una compensazione in termini di investimenti a beneficio di quel territorio, l'azienda dovrà procedere alla copertura di tale *offset*, o direttamente, o sub-appaltando tali compensazioni. Da tale forma indiretta di *offset* possono, quindi, derivare opportunità in settori che possono spaziare dall'edilizia, all'energia, alle infrastrutture.

Il *prime contractor* coinvolgerà così la propria filiera (verticale o orizzontale) di PMI alle quali riconoscerà una provvigione per la partecipazione all'*offset*. La strategia prevede di mettere in contatto le aziende italiane con quelle dei territori che beneficiano delle compensazioni, innescando una doppia opportunità per le imprese italiane, una dalla vendita diretta e l'altra dall'*Offset*, soprattutto in termini di internazionalizzazione e trasferimento tecnologico. Un esempio di tale logica è la firma di un protocollo di collaborazione fra Alenia Aeronautica e Unione Industriale di Torino per avviare questa nuova attività di agevolazione dell'esportazione di prodotti e di tecnologie italiane verso l'estero.