

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1484

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CACCIA, VISCARDI, CELLINI, BUFFONI, ALIVERTI, SAVIO, ROJCH, CIAFFI, CANCIAN, MENGOLI, SAPIENZA, PATRIA, ASTORI, CORRAO, URSO, TASSONE, PUJIA, POTÌ, VITI, SANZA, LOIERO, PACIULLO, PALADINI, MORGANDO, MOIOLI VIGANÒ, ZAMBON, IODICE, ANGELO LA RUSSA, VARRIALE, ZAMPIERI, POLIDORO, CAROLI, GIOVANARDI, IANNUZZI, ALBERTO ROSSI, AGRUSTI, SCARLATO, TORCHIO, NAPOLI, LUIGI RINALDI, CASILLI, PAGANELLI**

Norme in favore delle imprese operanti nel settore della difesa e istituzione del Fondo nazionale per lo sviluppo dei prodotti a tecnologia duale

*Presentata il 6 agosto 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il mutamento dello scenario politico generale in Europa, con la dissoluzione del blocco di Stati già raggruppati militarmente nel patto di Varsavia, ha provocato un processo rapido di disarmo generalizzato nei paesi dell'Alleanza atlantica. In essi — a livello politico come di opinione pubblica — si è diffusa la convinzione che la scomparsa della minaccia tradizionale apra la via ad un'epoca nuova nella convivenza internazionale, caratterizzata da un più elevato grado di sicurezza e, quindi, dalla possibilità di destinare ai consumi individuali e sociali una quota maggiore delle risorse disponi-

bili, sottraendole a quelle assorbite in precedenza dalla difesa.

I conflitti esplosi nell'area territoriale dell'ex Unione Sovietica, le secessioni e la fine di Stati una volta unitari, così come le conseguenze della guerra del Golfo e l'instabilità di Paesi del Mediterraneo, hanno inciso fino ad ora poco nel senso di correggere o graduare la corrente interpretazione del momento storico, vissuto come liberatorio dalle minacce del passato.

Questa valutazione di fondo rimane valida per quanto concerne le tematiche principali di contrasto tra Oriente ed Occidente dei decenni trascorsi. Ma, se por-

tata troppo avanti ed estesa in maniera assoluta, può comportare rischi a causa dell'insorgere di problemi di tipo nuovo in aree geografiche prossime al mondo occidentale e all'Italia.

Con ogni probabilità, i paesi industrializzati, tesi per tanti anni a garantire la propria difesa da una minaccia globale, non sono preparati ad affrontare adeguatamente le esigenze nuove che si propongono, così numerose e diverse. E tuttavia, come l'esperienza dimostra, non possono evitare di venirne coinvolti, singolarmente o collettivamente.

Caduta la necessità di predisporre e di mantenere lo scudo unitario occidentale, nel campo della difesa si stanno esaminando ipotesi di cancellazione, rinvio o modifica di programmi di produzione e di ricerca, nazionali e di collaborazione internazionale, con la motivazione che si sono modificate le esigenze e le urgenze che li avevano promossi. Nello stesso senso influiscono i problemi dell'economia e della finanza: rallentamenti della crescita e recessioni, come è naturale, assumono un ruolo frenante sulla spesa pubblica, e in particolare, se non vi sono emergenze impellenti, su quella per la difesa. Così in Italia la manovra di politica finanziaria dell'estate 1992 ha inciso in maniera pesante sul bilancio della difesa: i tagli si sono concentrati sulla ricerca e sulle commesse, con una ulteriore accentuazione del già abnorme rapporto tra spese correnti e spese di investimento.

Il Mercato unico europeo è previsto a partire dal 1° gennaio 1993. In tal senso, ancora una volta, si è pronunciato il Consiglio dei Ministri della Comunità europea per il mercato interno che ha ribadito la volontà di abolire i controlli alle frontiere, almeno per quanto riguarda le merci alla prevista scadenza del 31 dicembre 1992.

Può essere utile ricordare in proposito che la Commissione delle Comunità europee conduce da tempo, in sede di Consiglio dei Ministri per il mercato interno, un'azione specifica e pressante intesa ad eliminare i controlli alle frontiere per l'esportazione di beni e tecnologie a doppio uso, sia a fini civili che militari. Si producono quindi le condizioni più favorevoli

per stimolare sul mercato italiano una maggiore aggressività competitiva da parte delle altre industrie europee del settore, e poiché ciò avviene in presenza di un calo significativo delle commesse militari in Italia come in altri Paesi, appare molto probabile che questo abbia luogo in un clima di concorrenza esasperata.

Si potrebbe osservare che, almeno in teoria, tutto ciò avviene in regime di reciprocità, nel senso che l'allargamento del Mercato europeo non discrimina tra le varie componenti nazionali della domanda e dell'offerta. Occorre tuttavia considerare che i Paesi nei quali l'impegno militare aveva raggiunto una dimensione maggiore che non in Italia, per adeguarlo al ruolo ed alle responsabilità che quei paesi si erano assunti nella comunità internazionale, dispongono di una industria nazionale per la difesa più robusta di quella italiana.

Si rileva infatti che:

la spesa dell'Italia per la difesa, che nel 1990 era dell'1,8 per cento del prodotto interno lordo (PIL), si colloca al 9° posto tra i dodici Paesi della Comunità, insieme alla Spagna, dopo la Danimarca (2,0 per cento) e prima dei soli Belgio e Lussemburgo e nel 1991 si riduce ulteriormente a circa l'1,3 per cento;

la consistenza delle esportazioni italiane di prodotti militari, già da sempre inferiore a quelle francesi e britanniche, è stata superata anche da quelle tedesche tra il 1988 ed il 1989, toccando successivamente il proprio minimo storico nel decennio;

la percentuale dell'occupazione nel settore in rapporto all'occupazione totale del Paese, è pari in Italia allo 0,7 per cento, come nei Paesi Bassi, a fronte dell'1,8 per cento della Francia, all'1,6 per cento del Regno Unito, all'1 per cento della Germania ed allo 0,9 per cento del Belgio;

l'investimento pubblico nella tecnologia militare, nel 1990, è stato di 4,4 miliardi di ECU in Francia; di 3,4 nel Regno Unito; di 1,6 in Germania; di 0,6 in Italia. In questo paese, secondo uno studio del-

l'OCSE, la quota della spesa per la ricerca militare sul totale della spesa nazionale per la ricerca (il 10 per cento circa di quella statale, università esclusa) si colloca su un valore percentuale inferiore, nell'ordine, a quello del Regno Unito (44,6 per cento), della Francia (37 per cento), della Spagna (19 per cento) e della Germania (12,8 per cento). La ricerca militare italiana rappresenta, tuttavia, la quota predominante della ricerca ingegneristica e tecnologica nazionale.

Di fronte ad un contenimento generale della spesa per la difesa, accompagnato da una revisione degli obiettivi strategici e da una riqualificazione dei sistemi di sicurezza, le industrie straniere più grandi e più forti, che hanno potuto avvalersi di sbocchi produttivi più ampi e di maggiori risorse per la ricerca e sviluppo, appaiono oggettivamente avvantaggiate. L'accelerazione del processo di internazionalizzazione, inoltre, tende ad accentuare il vantaggio a loro favore perché riduce la gravità e l'immediatezza dell'impatto negativo derivante dal calo della domanda captiva e consente, per la speranza o la prospettiva di conquistare nuovi spazi di mercato, di non affrontare subito tutti i problemi attinenti alle tematiche di smobilitazione. Per converso, la ristrettezza dei tempi tende a rendere più difficile alle industrie nazionali di adeguarsi tempestivamente alla brusca accentuazione della concorrenza che i maggiori produttori esteri imprimeranno al mercato, impegnandosi a fondo con ogni loro risorsa.

Tra il 1955 ed il 1990 si è registrata la diminuzione di metà della domanda e di un terzo del fatturato, con un'ulteriore contrazione nel 1991, in una situazione nella quale l'industria italiana, per i suoi alti costi, risulta debole di fronte ai produttori nuovi nei settori maturi e deve puntare a sostenere le sfide del mercato nell'area tecnologica avanzata. Emerge quindi, con tutta evidenza, la necessità di una politica attiva dell'offerta in questo settore industriale. In mancanza è facile prevedere, se la ristrutturazione sarà affidata soltanto al mercato, una rapida ca-

duta dell'occupazione nei comparti interessati a un indebolimento della loro struttura produttiva, con impatto di segno marcatamente negativo sul sistema industriale del paese.

I motivi che inducono ad una particolare attenzione per questo settore, nel momento in cui anche molti altri sono colpiti da obsolescenza, appaiono sostanziali e validi.

Va ricordato che l'industria della difesa è fattore trainante decisivo per lo sviluppo dell'intero sistema industriale nella gran parte dei Paesi avanzati e la ricerca scientifica in tale campo, con la sua marcata finalizzazione ad applicazioni concrete, ne è il motore. È infatti ben noto che:

la quota della spesa per ricerca e sviluppo sul PIL cresce in relazione al livello di sviluppo economico e soprattutto industriale;

ancora più marcata è la correlazione tra lo sviluppo generale dell'economia, particolarmente nel secondario, e la spesa militare per approvvigionamento e ricerca.

Le ricadute positive della ricerca condotta nei comparti della difesa si manifestano attraverso la diffusione nell'intero sistema industriale sia dell'effetto tecnologico in senso stretto, cioè la disponibilità di conoscenze tecnologiche sempre più avanzate, sia dell'effetto gestionale-organizzativo, ossia la capacità di promuovere e di realizzare progetti finalizzati al conseguimento di risultati concreti con un valido rapporto costi/benefici. Si può ricordare che a queste considerazioni non si è dimostrata insensibile la Commissione delle Comunità europee, varando un primo programma PERIFRA, diretto a sostenere imprese operanti nel settore della difesa con il finanziamento di attività produttive collaterali a finalità civili, sebbene il settore raggiunga solo lo 0,8 per cento del prodotto totale della Comunità in termini di valore aggiunto.

Ma in Italia il peso dell'industria di punta — e in generale di quella avanzata —

sul totale del secondario raggiunge valori proporzionalmente inferiori a quelli che si riscontrano nei Paesi più sviluppati, che devono rappresentare i nostri punti di riferimento perché si propongono naturalmente come nostri *partner* possibili e concorrenti sicuri: Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Germania.

Le cause maggiori di tale svantaggio vanno riconosciute nella situazione generale della ricerca in Italia, che soffre, oltre che della più limitata disponibilità di risorse rispetto ad altri Paesi industrializzati, di una frammentazione assai pronunciata e di una finalizzazione insufficiente. La mancanza — o l'insufficienza — di politiche generali di lungo respiro e di politiche specifiche coerenti induce — e riceve a sua volta — condizionamenti negativi dalla carenza di strutture programmatiche, idonee a realizzare processi di promozione capaci di far crescere e sostenere l'evoluzione di operatori industriali di tale peso e cultura da divenire soggetti credibili e ricercati per la collaborazione internazionale.

È poi necessario avere consapevolezza del fatto che in questo settore la riduzione dell'occupazione — inevitabile in qualunque processo di razionalizzazione — produce danni non solo di natura sociale. L'esodo di lavoratori altamente qualificati implica una perdita proporzionalmente maggiore per l'azzeramento del capitale investito nella formazione, tanto più consistente quanto più alta è la qualificazione, e per la dispersione del *know how* che non è solamente personale, ma in massima parte riconducibile al gruppo e all'impresa, per cui anche nel caso di riallocazione occupazionale altrove, l'operazione si chiude con una perdita secca e pesante, che incide sulla competitività del sistema.

Da quanto detto fin qui è agevole concludere che l'industria italiana della difesa a tecnologia avanzata deve essere considerata patrimonio di primaria valenza strategica, sia per il ruolo diretto di produttore dei mezzi per la sicurezza nazionale, sia per la sua tipica funzione indiretta — macroeconomicamente ancora più impor-

tante — di motore e di *radar* dell'intero sistema industriale. E il momento di crisi del settore potrebbe anche tradursi in una occasione per convogliare risorse e capacità tecnologiche, già acquisite o comunque alla portata dell'industria nazionale della difesa, in alcuni dei campi tecnologicamente più innovativi e meno adeguatamente presidiati del paese, come la protezione dell'ambiente, lo spazio, le nuove applicazioni di TLC. Non si tratta, naturalmente, di una improbabile riconversione totale dell'industria della difesa a produzione civile, ma di una estensione al settore civile di quelle conoscenze tecnologiche che sono o saranno acquisite dall'industria attraverso la ricerca militare. Condizione determinante è, naturalmente, che lo sforzo di ricerca e di sviluppo militari non venga a mancare. L'accrescimento del *know how* che ne conseguirà troverà nuovi sbocchi anche nel settore civile, con la creazione di prodotti specifici completamente nuovi e con prodotti innovativi caratterizzati da nuovi processi o da nuove qualità attraverso l'applicazione di tecnologia trasferita.

La politica che la presente proposta di legge si prefigge di realizzare appare pertanto duplice, puntando, da un lato, al mantenimento di uno « zoccolo duro » tecnologico in grado di favorire lo sviluppo di tecnologie duali (valide a promuovere applicazioni anche in campo difensivo), dall'altro, al riorientamento delle attività produttive verso settori collaterali a quelli tradizionali, con particolare riguardo al miglioramento della qualità della vita (*in primis*, alla protezione ed al monitoraggio ambientale).

Una strategia così articolata appare realisticamente fondata sui comparti nei quali l'industria nazionale della difesa ha espresso finora il più alto livello tecnologico. Si tratta dell'elettronica, delle comunicazioni, dello spazio, dell'aerodinamica, dei nuovi materiali, comparti tutti che possono avere una fortissima ricaduta in campo civile: si pensi, ad esempio, ai cellulari ed alle telecomunicazioni satellitari, alle reti di monitoraggio applicate all'ambiente e alla protezione civile, al-

l'agricoltura, all'aereo anfibia, ai materiali blindati o leggeri per l'uso civile, eccetera.

Emerge in proposito la necessità di assicurare una organizzazione della domanda esistente, sia per razionalizzarla sul piano economico e operativo, sia per farne un elemento capace di provocare una risposta industriale e di divenire in tal modo fattore concreto di promozione nel quadro di una politica ordinata ed economicamente ottimale. A ciò si perviene assicurando la razionalizzazione della domanda sulla base delle esigenze esistenti e di quelle prevedibili, superando il momento delle iniziative frammentate e disperse, che fatalmente induce risultati limitati, non adeguati alle energie ed ai mezzi mobilitati. Se così concepita, l'azione sulla domanda interna assume un ruolo coerente e sinergico, in armonia con gli altri elementi nell'immaginato meccanismo di politica industriale.

Se questo sarà attivato, si produrrà contestualmente il miglioramento e il rafforzamento dello strumento produttivo. Le sopravvissute insufficienze nel grado di concentrazione e di integrazione internazionale del settore saranno rimosse per l'impatto congiunto della crisi e della manovra. I poli e le alleanze che caratterizzano il nuovo assetto saranno orientati soprattutto alla produzione ed alla ricerca in taluni filoni strategici di valenza duale, nei quali l'obiettivo è raggiungere livelli di eccellenza.

La Commissione Industria per la difesa, costituita dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, rileva, nella sua relazione per il 1991, « come il sostegno italiano concesso alle industrie del settore sia tra i più bassi tra quelli dei Paesi considerati ». In effetti, la Commissione individua nove diverse tipologie di sostegno, presenti tutte e nove in Stati Uniti e Svezia, e nel numero di otto utilizzate in Francia, di sei nel Regno Unito e di cinque in Germania; l'Italia ne utilizza solo tre (contratti privilegiati, determinazione dei prezzi e fondi per la ricerca e sviluppo) con una intensità media del sostegno accordato che è la più bassa — in

due casi su tre, largamente più bassa — tra quelle esistenti nei Paesi considerati.

Questo rilievo, anche nelle attuali condizioni della finanza pubblica, non appare del tutto inutile nel momento in cui si propone un provvedimento che ha lo scopo di rendere possibile all'industria italiana della difesa il superamento del difficile passaggio storico che l'attende.

L'articolo 1 riguarda la politica attiva dell'offerta. Le imprese, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, presentano al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato programmi finalizzati alla razionalizzazione, ristrutturazione e riconversione delle aziende verso prodotti civili e duali. Per la realizzazione di tali programmi, possono venire concessi contributi in conto capitale — per i quali è previsto il rimborso allo Stato su quote dei ricavi delle vendite — e finanziamenti agevolati.

L'articolo 2 concerne l'azione sulla domanda pubblica, affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri — Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento (UCPMA). I fabbisogni saranno definiti ed omogeneizzati e per finanziarne la realizzazione o l'acquisto si farà ricorso in primo luogo alle risorse esistenti sui competenti capitoli di bilancio delle amministrazioni e degli enti che li hanno espressi. Per eventuali esigenze speciali o di copertura integrativa dei pacchetti di domanda, è prevista la costituzione di un apposito fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 3 reca disposizioni sulle misure sociali di accompagnamento che si renderanno necessarie per l'attuazione dei programmi aziendali di cui all'articolo 1. Ispirate alla necessità di salvaguardare il più possibile i lavoratori dalle conseguenze occupazionali delle crisi e delle conseguenti inevitabili ristrutturazioni, esse prevedono il ricorso al prepensionamento — agevolato, ma pur oneroso per le aziende — fino a un tetto massimo di 5.000 unità.

L'articolo 4 riporta le disposizioni finanziarie necessarie per attuare la legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Per la realizzazione di iniziative di razionalizzazione, ristrutturazione e riconversione produttiva, attraverso lo sviluppo dei prodotti in campo civile e duale, nell'ambito di programmi presentati nei dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, le imprese operanti nel settore della difesa iscritte al registro nazionale di cui all'articolo 3 della legge 9 luglio 1990, n. 185, sono autorizzate a contrarre mutui con istituti di credito anche esteri, in relazione ai quali il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato può concedere contributi di durata massima decennale in misura complessivamente non superiore al 75 per cento del costo degli investimenti e relativi oneri finanziari.

2. Le modalità ed i criteri per la presentazione delle domande, per la valutazione dei progetti e per la concessione ed erogazione dei contributi sono stabilite con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le condizioni e le modalità per la restituzione allo Stato dei contributi erogati in conto capitale di cui al comma 1 mediante quote sul ricavato della vendita dei prodotti risultanti dalle iniziative finanziate, in relazione ai previsti risultati commerciali ed economici.

3. Per le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di lire 300 miliardi annui nel periodo 1994-2003.

## ART. 2.

1. L'Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento,

istituito ai sensi dell'articolo 8 della legge 9 luglio 1990, n. 185, provvede, anche sulla base di conferenze di servizi ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241:

a) ad individuare il fabbisogno di prodotti a tecnologia duale delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali e loro consorzi e aziende, nonché degli enti pubblici anche non economici, coordinando la relativa domanda;

b) a favorire il coordinamento dei programmi di ricerca e sviluppo concernenti i predetti prodotti, nonché la razionale utilizzazione dei risultati derivanti da tali programmi.

2. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo nazionale per lo sviluppo dei prodotti a tecnologia duale, destinato al finanziamento anche parziale di programmi delle amministrazioni ed enti di cui al comma 1, concernenti la realizzazione o l'acquisizione dei predetti prodotti.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri stabilisce con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministro del tesoro, le modalità ed i criteri di intervento del Fondo di cui al comma 2, nonché per la sua gestione da parte dell'Ufficio di cui al comma 1.

4. Per il finanziamento del Fondo di cui al comma 2 è autorizzata la spesa di lire 100 miliardi per l'anno 1994, di lire 150 miliardi per l'anno 1995 e di lire 200 miliardi annui per il periodo 1996-2003.

5. In relazione ai contratti dei soggetti pubblici concernenti la ricerca e lo sviluppo dei prodotti a tecnologia duale trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 11 novembre 1986, n. 770.

## ART. 3.

1. In favore delle imprese di cui all'articolo 1, interessate da crisi aziendale o da esigenze di ristrutturazione con adeguati programmi di sviluppo e di investimenti, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto-legge 21 luglio 1992, n. 345, nel limite di 5.000 unità, intendendosi corrispondentemente aumentato il limite complessivo massimo previsto dal comma 2 del medesimo articolo.

2. Per le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di lire 37 miliardi per l'anno 1993, di lire 76 miliardi per l'anno 1994, di lire 79 miliardi per l'anno 1995 e di lire 81 miliardi per l'anno 1996.

## ART. 4.

1. All'onere derivante dall'attuazione degli articoli 1 e 2, pari a lire 400 miliardi per l'anno 1994 e a lire 450 miliardi per l'anno 1995, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1993-1995, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1993, all'uopo utilizzando l'apposito accantonamento.

2. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 3 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1993-1995, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1993, all'uopo utilizzando l'apposito accantonamento.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.