

La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa

di Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino

ABSTRACT

Gli accordi *Government-to-Government* (G2G) applicati al mercato della difesa costituiscono uno strumento diffuso per la vendita di armamenti, complementare a quello di mercato. Questi accordi presentano vantaggi sia per lo stato acquirente che per il venditore e spesso sono determinanti per la costruzione e il consolidamento di una rete di alleanze e partenariati con gli stati esteri. Grazie al sistema G2G il Paese acquirente riceve garanzie governative sulla conduzione del contratto – che può essere più vantaggioso rispetto ad un accordo di vendita stipulato direttamente con l'azienda venditrice. Da contro, lo stato venditore riesce a supportare meglio l'export delle imprese nazionali del settore. Ad eccezione della Germania, i maggiori esportatori al mondo di armamenti sono dotati di sistemi G2G che riflettono le peculiarità e soddisfano le esigenze settoriali nazionali. In Italia la recente modifica dell'articolo 537-ter del Codice dell'ordinamento militare introduce la possibilità per lo stato di svolgere attività contrattuale, ma lascia irrisolti alcuni problemi normativi e operativi che precludono al Paese la possibilità di avere un sistema G2G funzionante e completo. Il superamento di queste criticità – attraverso un nuovo regolamento e possibilmente una riformulazione della norma – permetterebbe all'Italia di sfruttare a pieno le potenzialità del settore e di porsi sulla scena internazionale come attore di primo piano.

*Industria della difesa | Vendita armi | Italia | Unione europea | Usa | Francia
| Germania | Regno Unito | Spagna | Svezia*

keywords

La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa

di Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino*

Indice

Executive Summary	p. 3
1. L'importanza degli accordi G2G nel mercato della difesa , di Alessandro Marrone,	10
1.1 L'importanza a livello politico-militare	11
1.2 L'importanza a livello industriale-tecnologico	13
1.3 La cessione e la vendita del surplus di sistemi d'arma	18
2. I principali attori nel campo degli accordi G2G militari , di Ester Sabatino	20
2.1 Stati Uniti	20
2.2 Francia	24
2.3 Germania	28
2.4 Regno Unito	31
2.5 Spagna	35
2.6 Svezia	37
3. La regolamentazione italiana degli accordi "Government to Government" nel settore della difesa , di Michele Nones	39
3.1 Il quadro normativo	39
3.2 La normativa europea	42
3.3 Le possibili criticità	47
3.4 Le possibili evoluzioni	50
Allegati	56
Lista degli acronimi	65

* Alessandro Marrone è responsabile del programma Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Michele Nones è vicepresidente dello IAI. Ester Sabatino è ricercatrice nel programma Difesa dello IAI. Gli autori ringraziano quanti hanno fornito informazioni e suggerimenti durante la ricerca.

Lo studio è stato realizzato con il supporto e la collaborazione di Leonardo e completato il 31 maggio 2020.

Executive summary

La rilevanza degli accordi G2G nel mercato della difesa

La specificità del mercato internazionale della difesa, dove gli unici acquirenti sono gli stessi stati, preclude al settore di poter operare secondo logiche di puro mercato e rende necessario anche l'utilizzo di meccanismi altrettanto peculiari, come gli accordi *Government-to-Government* (G2G).

Il G2G deve essere inteso da un lato come strumento per rafforzare, dal lato dell'acquirente, le proprie capacità militari. Dall'altro, per lo stato di riferimento dell'azienda produttrice del sistema d'arma oggetto dell'accordo, il G2G è importante rispetto a due livelli tra loro strettamente interconnessi: quello politico-militare e quello industriale-tecnologico. Rispetto al primo livello, l'obiettivo è quello di consolidare e rafforzare i rapporti bilaterali tra gli Stati coinvolti. Ciò diventa più evidente se si considera che gli accordi G2G non si limitano alla fornitura di equipaggiamenti militari, ma mirano a creare una rete di relazioni tra le rispettive Forze armate nel campo dell'addestramento, manutenzione e logistica connessi all'equipaggiamento acquistato. La valenza di questi accordi viene rafforzata dalla crescente vita operativa dei sistemi d'arma, ampliata da ammodernamenti e successive versioni, inserite nell'accordo grazie all'inclusione di attività di *Maintenance Repair Overhaul Upgrade* (Mrou).

L'interscambio in un settore così importante come la difesa contribuisce fortemente alla costruzione di una rete di alleanze e/o partenariati ed è quindi un moltiplicatore di influenza ed un sostegno significativo per la politica estera e di difesa.

Rispetto al livello industriale-tecnologico, gli accordi G2G sono molto importanti perché consentono di affrontare programmi di maggiore dimensione e durata, inseriscono le forniture in una collaborazione strategica, rappresentano anche un volano per l'innovazione. Essi infatti concorrono ad ampliare e/o consolidare i mercati di sbocco, aumentando così i volumi produttivi e mantenendo attiva la catena di fornitori, a beneficio della base industriale e tecnologica dello stato di riferimento che non può più essere sostenuta, soprattutto in Europa, con la sola domanda interna. Ciò vale per le tecnologie a uso duale, ma, anche quando i prodotti sono esclusivamente a beneficio delle Forze armate, permane l'esigenza di rimanere all'avanguardia tecnologica per mantenere il vantaggio strategico del proprio strumento militare rispetto agli avversari, nonché la sua interoperabilità con gli alleati tecnologicamente più avanzati, quali gli Stati Uniti ed in generale i membri Nato.

Risvolti importanti derivanti dall'accordo G2G interessano anche l'acquirente che in questo modo riceve garanzie e servizi aggiuntivi rispetto a quanto non otterrebbe attraverso un contratto con l'industria. La possibilità di poter ricevere il

sostegno governativo spesso influenza la decisione finale del compratore che, nella sua valutazione, prende in considerazione anche aspetti burocratici e procedurali delle varie tipologie di accordi G2G, di fatto generando una competizione tra gli approcci dei diversi Stati.

Dati i vantaggi complessivi derivanti dagli accordi G2G, i principali stati europei si sono attrezzati per tempo dal punto di vista legale, istituzionale e politico, per sostenere anche in questo modo il proprio export. In Europa i Paesi dotati di un sistema G2G hanno avuto delle performance migliori e crescenti negli anni rispetto a Paesi, come l'Italia, che non potendo sfruttare questo strumento lasciano le proprie industrie a dover competere anche contro le garanzie governative promosse dagli altri stati.

Il G2G può essere sfruttato anche per salvaguardare e limitare il più possibile le pressioni degli acquirenti quanto a cessione di tecnologie e know-how, che porterebbero alla formazione, nel tempo, di nuovi concorrenti nel mercato internazionale. Di questa possibilità sono ben consci gli Stati Uniti il cui sistema di accordi intergovernativi limita al massimo il trasferimento di competenze. Un simile approccio è più difficile per gli attori europei che risentono della scala ridotta in termini politici, militari e industriali, e dell'essere molto spesso in competizione tra loro sui mercati terzi. In questo contesto, l'accordo G2G consente di far pesare l'intervento del governo di riferimento nel negoziato sul trasferimento tecnologico, a favore ovviamente dell'industria fornitrice, ma salvaguardando anche l'interesse nazionale in una prospettiva strategica.

Oltre allo sfruttamento di accordi G2G per la vendita di nuovi armamenti, un ulteriore strumento per promuovere l'export nel settore è rappresentato dalla cessione e/o vendita di equipaggiamenti in surplus. Indipendentemente dal ritorno economico che può derivare dalla vendita di prodotti che non soddisfano più le esigenze delle forze armate di un determinato Paese, la loro cessione a titolo gratuito, oltre a permettere l'abbattimento dei costi di gestione e smantellamento di tali prodotti, è anche un efficace strumento di politica estera che facilita la creazione e lo sviluppo di fiducia tra le parti, nonché la cooperazione tra le forze armate dei due Paesi. Inoltre, l'accordo di cessione può includere clausole per lo sviluppo di particolari partnership o impegni politici, ad esempio con l'obiettivo, una volta introdotta sul mercato una nuova versione dell'equipaggiamento, di avere maggiori possibilità di vendita dell'equipaggiamento.

I principali attori nel campo degli accordi G2G

Gli accordi G2G negli Stati Uniti (Usa) avvengono per mezzo del sistema identificato con *Foreign Military Sales* (Fms). La legislazione Usa riconosce la necessità di limitare il commercio di armamenti, ma evidenzia la complessità e lo sforzo economico che un Paese deve affrontare se decide di procedere autonomamente alla produzione dei sistemi d'arma.

Il G2G americano è particolarmente strutturato e si propone come supporto non solo al proprio apparato di difesa, ma anche a quello di Paesi terzi, attraverso strumenti come il *Foreign Military Financing* (Fmf) che permette di finanziare l'acquisto di beni e servizi militari dagli Stati Uniti attraverso accordo G2G. Anche qualora uno stato acquirente dovesse scegliere di non ricorrere all'intermediazione e alle garanzie del governo americano, l'amministrazione centrale è in grado di fornire supporto variabile grazie ad accordi ibridi, per soddisfare al meglio le esigenze del compratore. Questa pletera di possibilità non riguarda solo la fornitura di armamenti e il relativo training operativo, ma interessa anche il miglioramento delle strutture e capacità del Paese partner nel mantenimento e miglioramento della propria sicurezza nazionale, sfruttando, così, a pieno i risvolti politici di questi accordi, permettendo agli Usa di essere il primo esportatore al mondo di armamenti per volume d'esportazioni.

La Francia considera l'export della difesa un elemento fondamentale per sostenere l'industria nazionale e permetterle un costante investimento nello sviluppo di competenze e tecnologie necessarie ad assicurare un sistema di difesa all'avanguardia. Operativamente, il sistema G2G viene gestito dalla *Direction générale de l'armement* (Dga), in particolare dalla *Direction du développement international* (Dga/Di). Il lavoro di quest'ufficio è completato e sostenuto da altre divisioni del Ministero delle Forze Armate e da società esterne che verificano i requisiti necessari alla sottoscrizione del G2G, in considerazione dei potenziali risvolti politico-strategici che l'accordo può generare.

Per meglio supportare la propria industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, la Francia ha recentemente introdotto anche la possibilità di sottoscrivere un "partenariato governativo". Questa tipologia di accordo, sulla falsariga del Fms americano, viene stipulato solo quando il contratto ha una durata e dei contenuti – comprensivi di addestramento, supporto logistico e manutenzione – maggiori rispetto ai tradizionali G2G francesi.

La Germania costituisce eccezione al quadro europeo generale. Nonostante l'assenza di un sistema G2G e una politica nazionale restrittiva sull'esportazione di sistemi d'arma e beni a uso duale, Berlino si posiziona molto bene nel mercato mondiale. Ciò può essere ricondotto alla efficienza e alla competitività complessiva del sistema industriale, soprattutto nelle due maggiori aree di eccellenza, ovvero i mezzi terrestri e i sottomarini.

Le aziende tedesche procedono, come in tutti gli altri Paesi, con l'esportazione a valle di un processo di controllo sui requisiti da parte dell'Ufficio federale preposto al rilascio delle licenze. Tuttavia, l'esportazione di sistemi d'arma non è possibile se essa favorisce lo sviluppo autonomo e aggiuntivo di armamenti in altri Paesi. Questo avviene anche per le esportazioni di equipaggiamenti militari prodotti in una cooperazione europea. Al fine di tutelare la possibilità per la Germania di mantenere un approccio restrittivo, il governo federale ha recentemente aggiornato i "principi politici" alla base delle esportazioni, rendendo difficoltoso esportare armamenti prodotti a livello internazionale se non con il previo assenso

di Berlino.

Il sostegno del Regno Unito all'esportazione è delineato nella *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, dove si indica che il raggiungimento di maggiori livelli esportativi permette economie di scala tali da generare un abbassamento dei costi unitari dei beni di difesa prodotti e utilizzati a livello nazionale. A tal fine il Regno Unito si è dotato di un impianto normativo e burocratico volto a promuovere le imprese nazionali all'estero e ad attirare l'interesse di potenziali stati acquirenti. Il sistema inglese consente anche di indirizzare gli investimenti verso prodotti e tecnologie specifiche che massimizzano l'export nazionale, reso possibile grazie alla creazione di opportunità di dialogo costante tra l'industria e il governo. Anche qualora non si dovesse giungere ad accordo G2G, il Governo offre supporto alle imprese in tutte le fasi dell'export, dalla stipula del contratto all'attuazione dello stesso.

L'impianto legislativo di riferimento comprende e riflette, al momento, anche la legislazione europea in materia. Tuttavia, una volta conclusosi il periodo di transizione per l'uscita completa del Regno Unito dall'Unione europea, resta da vedere se le normative europee finora adottate e attuate a livello nazionale rimarranno in vigore o se verranno modificate.

La Spagna ha dedicato una crescente attenzione all'industria nazionale dell'aerospazio, sicurezza e difesa, portando all'introduzione del sistema G2G nel 2011, diventato poi pienamente operativo grazie al perfezionamento legale e burocratico avvenuto nel 2015. Questa è risultata una scelta vincente. Comparando le esportazioni del 2011, senza sistema G2G, con quelle del 2017, con apparato a pieno regime, queste ultime sono più che raddoppiate.

Il G2G spagnolo può avvenire con due modalità differenti, a seconda che il contratto sia gestito totalmente, o solamente supervisionato, dal Ministero della Difesa. Nel secondo caso il governo è esente dalla definizione delle clausole contrattuali, dalla sua gestione economico-finanziaria e dai rischi collegati all'attuazione dell'accordo.

La Svezia è sprovvista di un sistema G2G definito per legge. Tuttavia, le esportazioni in ambito difesa rappresentano una voce importante per le industrie nazionali, tanto da essere comunque supportate tramite un sistema consolidato. Gli accordi G2G vengono espletati grazie all'azione congiunta dell'Ispettorato per i prodotti strategici (*Inspectorate of Strategic Products, Isp*), quale autorità amministrativa indipendente, e dell'Agenzia per gli equipaggiamenti della Difesa (*Försvarets materielverk, Fmv*) facente capo al Ministero della Difesa.

Anche nel caso svedese il G2G può essere interamente gestito dall'amministrazione pubblica, oppure quest'ultima può agire a supporto delle industrie nazionali operanti nel settore dell'aerospazio, sicurezza e difesa.

La regolamentazione italiana degli accordi G2G

In Italia il G2G si basa sull'articolo 537-ter del Codice dell'ordinamento militare, recentemente modificato dall'articolo 55 della legge 19 dicembre 2019, n. 157.

L'ultima formulazione dell'articolo 537-ter introduce la possibilità di svolgere "attività contrattuale", esclusa dalle precedenti formulazioni dell'articolo, volta a "soddisfare le esigenze di approvvigionamento di altri Stati", ma senza assunzione di garanzie finanziarie da parte del governo italiano.

La strategia nazionale in materia di G2G deve tenere in considerazione la normativa europea delineata nella Direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009. Secondo l'interpretazione della direttiva fornita dalla Commissione europea nel dicembre 2016, gli accordi G2G all'interno dell'Unione sono possibili solo se volti a ottenere una collaborazione che nessun ricorso a un'impresa in regime di concorrenza, per quanto articolato, potrebbe assicurare. Per permettere questa verifica, lo stato acquirente deve procedere con un'indagine preventiva atta a verificare che l'accordo G2G sia l'unica soluzione possibile o la migliore per soddisfare le proprie esigenze di acquisizione.

Nonostante la recente introduzione dell'articolo 537-ter, l'attuale quadro legislativo presenta diverse criticità.

Dal punto di vista normativo, non si prevede, al momento, un'adeguata procedura di approvazione governativa atta a stabilire quali siano i Paesi con i quali l'Italia può stipulare accordi G2G, nonostante i possibili risvolti politici. Inoltre, non viene prevista alcuna misura esplicita per facilitare la movimentazione degli equipaggiamenti oggetto di accordo intergovernativo, con il rischio di avere tempistiche di autorizzazione all'export troppo lunghe. Un'ulteriore criticità normativa è, per ora, rappresentata dalla necessità di modificare il regolamento n. 104 del 6 maggio 2015, che si basa sulla precedente formulazione dell'articolo 537. Infatti, vista l'introduzione dell'attività contrattuale e la previsione di un ruolo più marcato del Ministero della Difesa, bisognerà esplicitare meglio alcuni aspetti del regolamento, incluse le attività che il Ministero dovrà compiere a monte e a valle del contratto e tramite quali articolazioni della struttura ministeriale.

Dal punto di vista operativo, ulteriori possibili criticità attengono alla mancanza di una significativa esperienza nella gestione di accordi G2G, di fatto impedendo al momento la verifica dell'efficacia della soluzione prevista dal regolamento. Prendendo in considerazione il personale dedicato del Segretariato della Difesa, vi è una carenza di organico che allo stato attuale è appena sufficiente per gestire i programmi nazionali di ammodernamento e/o acquisizione degli equipaggiamenti. Attorno al nucleo stabile del Segretariato generale della Difesa e alle sue Direzioni tecniche si potrebbe, quindi, prevedere il contributo di un organismo che possa muoversi con maggiore agilità soprattutto per quanto riguarda il reclutamento delle diverse professionalità necessarie nelle differenti fasi di un accordo G2G, partendo da quelle più giuridiche e finanziarie per arrivare a quelle più gestionali

e tecniche.

Nello studio sono presentate due le possibili soluzioni per poter rendere operativo ed efficace l'apparato G2G italiano previsto dalla nuova normativa. Entrambe sono composte da tre fasi – preparatoria, decisionale e operativa – e vedono con un ruolo centrale del Segretariato generale della Difesa nella fase preparatoria e in quella operativa, e con lo stato estero come attore preponderante nella fase operativa.

Una prima ipotesi, temporanea e da attuare nel breve periodo per far fronte alle esigenze immediate, prevede la modifica dell'attuale regolamento; la seconda, con un orizzonte temporale di perlomeno un anno e mezzo, passa attraverso un intervento legislativo e successivo adeguamento regolamentare.

Nel primo modello il coordinamento delle attività della fase preparatoria e degli attori ad essa connessa dovrebbe essere attribuito al Segretario generale della Difesa, sotto la cui responsabilità dovrebbero essere impostate tutte le azioni. In questo processo il Governo, sulla base dell'attività di coordinamento svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dovrebbe essere coinvolto nel riconoscimento della strategicità dell'accordo che rende necessario il coinvolgimento del sistema-Paese in un orizzonte temporale medio-lungo.

Tra le modifiche da dover apportare al regolamento, c'è la necessità di includere la capacità di svolgere "attività contrattuale" in aggiunta al solo "supporto tecnico-amministrativo" ora previsto. In questo supporto, infine, bisognerebbe prevedere la possibilità del Segretario generale della Difesa di definire le procedure e modalità giudicate più consone per lo svolgimento delle attività assegnate, nel rispetto della normativa nazionale ed europea.

Nella seconda ipotesi, alle soluzioni del primo modello – comunque da realizzare – vanno aggiunte alcune modifiche all'articolo 537-ter comma 1 del Codice dell'ordinamento militare che permetterebbero la realizzazione di un Sistema nazionale G2G completo e più efficace.

In questo caso, il riconoscimento da parte del Governo della strategicità dell'accordo G2G assumerebbe una posizione centrale e dovrebbe essere gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla falsariga, ad esempio, di quanto previsto dalla legge 11 gennaio 2018, n. 7 sulla politica spaziale nazionale che attribuisce al Presidente del Consiglio la responsabilità politica generale o dal sistema *Golden Power* definito dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 con un Gruppo di coordinamento interministeriale presso la Presidenza del Consiglio che esamina la documentazione e predispone le decisioni per l'eventuale approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. La Presidenza del Consiglio dei Ministri potrebbe avvalersi dell'Ufficio del Consigliere militare per la gestione del coordinamento interministeriale, in considerazione della sua competenza ed esperienza in materia e dell'essere meglio collegato col Ministero della Difesa, l'amministrazione pubblica più coinvolta nel sistema nazionale G2G.

Bisognerebbe, inoltre, intervenire sulla legge 9 luglio 1990 n. 185 sull'esportazione degli armamenti, per poter applicare agli accordi G2G le stesse semplificazioni che vengono concesse sulle esportazioni italiane verso i Paesi Ue. Infatti, non avere un canale preferenziale per questo tipo di accordi potrebbe svuotarli, almeno in parte, di significato e renderli poco competitivi nel quadro europeo ed internazionale.

In conclusione, gli accordi G2G rappresentano uno strumento importante nel mercato internazionale della difesa, di cui i principali stati europei hanno fatto un uso crescente negli ultimi anni, e per l'Italia è urgente mettere a punto e rendere operativo il suo sistema nazionale G2G per rendere più competitivo il nostro Paese in questo settore.

1. L'importanza degli accordi G2G nel mercato della difesa

di Alessandro Marrone

Il mercato internazionale della difesa è unico rispetto a tutti gli altri settori dell'economia globalizzata. Infatti, in questo caso gli acquirenti sono esclusivamente stati, mentre i fornitori sono nella quasi totalità dei casi autorizzati ad effettuare la fornitura dai governi di appartenenza (ad eccezione, ovviamente, delle vendite illegali). Inoltre, alcune industrie dell'aerospazio, sicurezza e difesa sono controllate in modo diretto o indiretto dalle autorità pubbliche, ad esempio attraverso quote azionarie o il meccanismo della *Golden Power*, in quanto aziende ritenute strategiche¹.

Data tale presenza dello stato non si può quindi parlare di un mercato "aperto". Piuttosto, le regole e dinamiche della concorrenza economica convivono con normative e prassi guidate da un approccio politico-strategico che guarda principalmente alla sicurezza nazionale, alla sovranità tecnologica ed operativa, alle alleanze bilaterali e multilaterali, al contesto di sicurezza locale, regionale e globale, e al diritto internazionale.

Si tratta di un equilibrio dinamico, influenzato dal quadro strategico mondiale. Il periodo post-Guerra Fredda ha visto una certa globalizzazione anche in questo settore, con l'apertura di mercati nazionali prima chiusi, il venir meno di alcune rigide alleanze – specie ovviamente nel campo sovietico – e il moltiplicarsi di cooperazioni a geometria variabile, con un accresciuto dinamismo non solo della superpotenza americana e dei rivali russo e cinese, ma anche di medie potenze regionali e di economie emergenti². Ciò ha in qualche modo aumentato il grado complessivo di concorrenza commerciale nel mercato internazionale della difesa, ma il ruolo degli stati è rimasto centrale sia ovviamente dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta tramite il simultaneo controllo e sostegno delle esportazioni.

La realtà unica del mercato internazionale della difesa è il dato di partenza per analizzare l'importanza degli accordi bilaterali tra il governo acquirente e quello di riferimento dell'impresa che fornisce un determinato sistema d'arma, comunemente detti accordi *Government-to-Government* o G2G. Importanza che si declina in due livelli tra loro strettamente interconnessi: quello politico-militare, e quello industriale-tecnologico.

¹ Si veda al riguardo, tra gli altri, Michele Nones, "La vera difesa delle attività strategiche", in *AffarInternazionali*, 23 marzo 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=79769>.

² Si veda al riguardo, tra gli altri, Germano Dottori e Alessandro Marrone, "Il mercato mondiale della Difesa tra geopolitica e globalizzazione", in Claudio Catalano (a cura di), *Baricentri: lo shift globale degli equilibri politici, economici e tecnologici?*, Roma, Ufficio studi Finmeccanica, ottobre 2010, p. 72-86.

1.1 L'importanza a livello politico-militare

Le relazioni internazionali comprendono ovviamente molti aspetti, la cui importanza relativa nel complesso dei rapporti bilaterali varia a seconda delle circostanze. Nel caso uno dei due stati abbia una significativa industria nazionale della difesa, caso di tutte le grandi potenze e di alcune delle medie – specie quelle europee – l'approvvigionamento di equipaggiamenti militari anche tramite G2G è una componente molto importante del rapporto bilaterale. Lo stato fornitore infatti autorizza la vendita, vende o addirittura dona tali prodotti per una varietà di scopi che vanno oltre il, pur importante, ritorno economico.

Tali scopi comprendono in primo luogo il rafforzamento delle capacità militari dello stato cliente rispetto ad una comune minaccia, in un'ottica di alleanza: è ciò che avviene ad esempio con l'acquisto da parte della Corea del Sud di equipaggiamenti statunitensi in funzione difensiva dalla Corea del Nord, o ancora con l'acquisizione di prodotti americani da parte della Polonia in chiave anti-russa.

Sempre nell'ottica bilaterale vi sono due grandi potenze, Russia e Cina, che gestiscono le forniture di equipaggiamenti militari nel quadro di più ampie collaborazioni politico-militari. Da queste collaborazioni discendono forniture comprensive di addestramento, manutenzione e supporto logistico anche nel medio-lungo periodo, che consolidano i rapporti coi Paesi interessati.

La Russia ha sviluppato nel tempo un approccio basato su partenariati politico-militari al cui interno la fornitura di sistemi d'arma è gestita direttamente dal Ministero della Difesa russo in un'ottica assolutamente funzionale alla politica estera e di difesa di Mosca. Anche nel contesto post-Guerra Fredda, la Russia ha ereditato una rete di rapporti con diversi Paesi (ad esempio in Asia, Africa e Sud America), rapporti che limitano fortemente la "contendibilità" di quei mercati per le esportazioni occidentali.

La Cina ha imboccato una strada simile a quella russa con alcuni decenni di ritardo ma con una drastica accelerazione nell'ultima decade, collegata all'impetuoso sviluppo economico, industriale e tecnologico cinese. Qui il controllo statale sulle industrie del comparto difesa assume forme più elaborate del caso russo ma la ratio strategica è altrettanto forte, e guida la stipula di partenariati politico-militari al cui interno si colloca la fornitura di equipaggiamenti con un rapporto qualità-prezzo sempre più competitivo. Di nuovo, il peso geopolitico cinese specie in Asia e Africa rende diversi mercati nazionali ben poco aperti alle esportazioni europee.

Un altro obiettivo, specie per i sistemi di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (Isr), è quello di rafforzare le capacità locali di controllare il proprio territorio e confini, e quindi contrastare meglio il terrorismo internazionale o il traffico illecito di armi, droga o migranti. È questo ad esempio il caso di diverse forniture da parte di Paesi europei alle forze armate e di sicurezza di stati africani e mediorientali, comprese quelle dall'Italia alla Libia antecedenti le rivolte del 2011. Ovviamente, gli interessi perseguiti variano da Paese a Paese e da accordo ad

accordo, con alcuni governi più attenti alla ratio politico-strategica ed altri che usano i G2G principalmente come supporto all'export in un'ottica prettamente commerciale. Quale che siano gli obiettivi perseguiti, anche in regime di G2G le esportazioni restano soggette alle norme internazionali applicabili al mercato della difesa³.

In terzo luogo, fornire equipaggiamenti militari tramite un accordo G2G vuol dire costruire anche una rete di relazioni tra le rispettive forze armate che interessano l'addestramento, la manutenzione e la logistica connessi all'equipaggiamento acquistato. Considerando che negli ultimi decenni è costantemente aumentata la vita operativa di sistemi complessi, con frequenti aggiornamenti e numerose versioni della stessa piattaforma, le relazioni politico-militari legate ad un accordo G2G hanno acquisito una prospettiva ancor più di lungo periodo. Tali relazioni contribuiscono sia all'interoperabilità in caso di operazioni congiunte, sia allo scambio di informazioni e alle consultazioni formali o informali in tempo di pace o durante una crisi. A volte i rapporti creati arrivano al massimo livello politico, come è stato il caso delle forniture francesi all'Egitto, specie nel campo navale, e al Qatar, contribuendo a rafforzare i rispettivi rapporti bilaterali. In altre parole, uno dei motivi principali a monte di un accordo G2G risiede in molti casi nella valutazione politico-strategica sull'importanza di un determinato Paese per gli interessi nazionali, e quindi sull'esigenza di costruire e/o rafforzare relazioni bilaterali anche nel campo della difesa. Non è un caso che nel 2015-2019 l'Arabia Saudita sia stato il primo destinatario dell'export statunitense nella difesa, negoziato spesso al massimo livello tra i due vertici politici. Similmente, nello stesso periodo il Pakistan è risultato il principale acquirente delle esportazioni militari cinesi, avendo entrambi un interesse comune nel bilanciare l'influenza regionale dell'India.

Nel complesso, l'interscambio in un settore così importante per gli stati come la difesa contribuisce quindi fortemente alla costruzione di una rete di alleanze e/o partenariati, sia bilateralmente che in formato mini- e multilaterale, ed è quindi un moltiplicatore di influenza ed un sostegno significativo per la politica estera e di difesa degli stati. Tale moltiplicatore e sostegno è direttamente proporzionale alla forza della propria industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, alla sua competitività e livello tecnologico, e alla capacità dello stato di riferimento di sfruttarne il potenziale politico-strategico.

Non si tratta però di un gioco a somma zero. Anche lo stato acquirente beneficia in vari modi dalla partnership che si instaura con il G2G: attua un processo di acquisizione più rapido della gara internazionale; ottiene un'ulteriore garanzia governativa sull'affidabilità della fornitura industriale; apre opportunità di nuove

³ Gregory Alegi, "Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 150 (luglio 2019), p. 11, <http://www.parlamento.it/documenti/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0150.pdf>.

cooperazioni non solo industriali ma militari e politiche⁴. Il G2G è utilizzato per l'implicita garanzia politica in termini di stabilità di relazione, semplificazione gestionale e assenza di intermediari commerciali⁵. Nel complesso quindi si aumenta non solo l'interazione ma anche l'interdipendenza tra i due partner con importanti vantaggi e potenzialità per entrambi.

Occorre infine notare che l'importanza degli accordi G2G è stata già riconosciuta in Italia dal Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015, sottolineando come "Le esportazioni rappresentano importanti risorse spendibili nei rapporti intergovernativi tesi alla cooperazione militare. Su di esse, si possono sviluppare politiche di partenariato e di trasferimento di tecnologie, privilegiando gli accordi 'Governo a Governo'"⁶.

1.2 L'importanza a livello industriale-tecnologico

Per valutare meglio l'importanza degli accordi G2G a livello industriale e tecnologico, occorre innanzitutto definire meglio come si presentano dal punto di vista delle industrie fornitrici. Nel proporsi su un mercato estero, le aziende europee piuttosto che americane – per rimanere nel perimetro di analisi del presente studio – su richiesta del governo acquirente prendono spesso accordi con realtà industriali locali, a volte indicate dallo stesso governo. Tali accordi vertono ad esempio sulla fornitura di componenti, la creazione di una linea di produzione dei sistemi offerti, o la loro manutenzione e aggiornamento in loco. Si tratta di pratiche a vario titolo riconducibili nella categoria di offset, che non implicano un accordo G2G se il tutto è gestito direttamente dall'azienda fornitrice con i partner industriali locali.

Ovviamente, più il sistema venduto è complesso e maggiori sono le possibilità di negoziare offset sulla componentistica o le attività *Maintenance Repair Overhaul Upgrade* (Mrou). Il suddetto allungamento della vita operativa a sua volta accresce il valore economico del Mrou e della logistica rispetto al prezzo unitario della mera acquisizione, e non a caso la maggior parte dei governi acquirenti oggi chiedono al fornitore un pacchetto omnicomprensivo che va dall'equipaggiamento "chiavi in mano" all'addestramento e al supporto operativo e logistico e, soprattutto, al Mrou.

Quando è il governo di riferimento dell'industria fornitrice a stipulare un accordo intergovernativo con l'acquirente si ha appunto un caso di G2G. Modalità e contenuti di tali accordi variano grandemente. Alcuni si concentrano, con un approccio più minimalista, solo sull'addestramento da fare sulle piattaforme in via

⁴ Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 131 (maggio 2017), p. 7, <http://www.parlamento.it/documenti/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0131App.pdf>.

⁵ Gregory Alegi, "Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia", cit., p. 5.

⁶ Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, luglio 2015, p. 115, http://www.difesa.it/Content/Pagine/Libro_Bianco.aspx.

di acquisizione, mentre altri comprendono l'intera gestione contrattuale (anche con garanzie economiche sulla fornitura stessa). Costituisce un caso a parte, e poco comparabile con la realtà europea, il programma *Foreign Military Sales* (Fms) statunitense nel quale il governo degli Stati Uniti acquista un equipaggiamento per venderlo direttamente al cliente estero. In ogni caso, l'elemento portante e universale dei G2G è il supporto politico-militare del governo di riferimento per l'offerta della propria industria della difesa. Un supporto, in generale, per forniture significative in termini di valore economico, piuttosto che di livello tecnologico o di importanza per la postura delle forze armate di un determinato Paese acquirente. In altre parole, non ogni fornitura militare vale un G2G, anche perché lo stesso valore del sostegno del governo di riferimento, che si prende una responsabilità politica e giuridica, verrebbe svilito se garantito "a pioggia" per tutte le esportazioni nel mercato internazionale della difesa. Infine, esulano dall'ambito proprio dei G2G gli accordi per lo sviluppo congiunto di un nuovo sistema d'arma, che ricadono piuttosto nella cooperazione internazionale su ricerca, sviluppo e *procurement*.

Così delimitati, i G2G hanno una fondamentale importanza a livello industriale e tecnologico, consentendo di affrontare programmi di maggiore dimensione e durata e rappresentando un volano per l'innovazione. Essi infatti fanno spesso la differenza quando occorre competere con altre offerte di qualità e costo comparabili, garantendo il valore aggiunto del supporto governativo. Non a caso tutti i principali Paesi europei, da Francia e Gran Bretagna a Spagna e Svezia, si sono attrezzati per tempo dal punto di vista legale, istituzionale e politico, per sostenere anche in questo modo il proprio export. Se il sostegno governativo non è una novità, l'ultimo ventennio ha visto una notevole accelerazione al riguardo. Di fronte all'apertura e globalizzazione dei mercati della difesa, alla maggiore concorrenza internazionale e alla crescita della domanda extra-europea, i governi del Vecchio Continente hanno usato in modo più frequente, più articolato e più tempestivo i G2G. In questo contesto di maggiore competizione a sostegno dell'export, va rilevato come il Paese acquirente, nel valutare complessivamente la convenienza di una fornitura, consideri anche il sistema G2G più "attraente" perché costa meno e/o comporta una procedura burocratica più rapida e semplice, ovvero presenta un miglior rapporto qualità-prezzo. Non a caso, per rendere più competitivo il proprio sistema, recentemente gli Stati Uniti hanno ridotto all'1 per cento il costo di gestione del Fms a carico dell'acquirente.

I Paesi – in primis europei ma non solo – che hanno migliorato lo strumento del G2G hanno così accresciuto il vantaggio commerciale delle loro aziende anche rispetto ai concorrenti italiani che sono stati finora sprovvisti di tale supporto, e sono risultati quindi penalizzati in alcune gare dalla mancanza di un G2G nazionale⁷. È quindi ancora più urgente per l'Italia mettersi al passo, perché non farlo non equivale a restare fermi, ma piuttosto a retrocedere rispetto a concorrenti che procedono sempre più velocemente. In tal senso, è preoccupante come la

⁷ Gregory Alegi, "Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia", cit., p. 5.

percentuale di esportazioni italiane sul totale mondiale nella difesa nel quinquennio 2015-2019 sia scesa al 2,1 per cento rispetto al 2,7 per cento del periodo 2009-2013, mentre sono cresciuti l'export francese – quasi raddoppiato – e quelli tedesco e spagnolo, come si evince dalla seguente tabella.

Tabella 1 | I 25 maggiori esportatori di armi e i loro principali clienti, 2015-2019

	Esportatore	Quota delle esportazioni (%)		Variazione (%) da 2010-14 a 2015-19*	Principali clienti (percentuale delle esportazioni totali dell'esportatore, %), 2015-2019		
		2015-19	2010-14		primo	secondo	terzo
1	Usa	36	31	23	Arabia Saudita (25)	Australia (9,1)	Emirati (6,4)
2	Russia	21	27	-18	India (25)	Cina (16)	Algeria (14)
3	Francia	7,9	4,8	72	Egitto (26)	Qatar (14)	India (14)
4	Germania	5,8	5,3	17	Corea del Sud (18)	Grecia (10)	Algeria (8,1)
5	Cina	5,5	5,5	6,3	Pakistan (35)	Bangladesh (20)	Algeria (9,9)
6	Regno Unito	3,7	4,6	-15	Arabia Saudita (41)	Oman (14)	Usa (9,1)
7	Spagna	3,1	2,9	13	Australia (33)	Singapore (13)	Turchia (11)
8	Israele	3,0	1,8	77	India (45)	Azerbaijan (17)	Vietnam (8,5)
9	Italia	2,1	2,7	-17	Turchia (20)	Pakistan (7,5)	Arabia Saudita (7,2)
10	Corea del Sud	2,1	0,9	143	Regno Unito (17)	Iraq (14)	Indonesia (13)
11	Paesi Bassi	1,9	2,0	-2,8	Indonesia (17)	Usa (14)	Giordania (13)
12	Ucraina	1,0	2,8	-63	Cina (31)	Russia (20)	Tailandia (17)
13	Svizzera	0,9	0,9	2,6	Australia (18)	Cina (14)	Arabia Saudita (14)
14	Turchia	0,8	0,5	86	Turkmenistan (25)	Oman (12)	Pakistan (12)
15	Svezia	0,6	1,8	-65	Usa (22)	Algeria (12)	Emirati (10)
16	Canada	0,6	0,9	-33	Arabia Saudita (34)	India (11)	Emirati (10)
17	Norvegia	0,4	0,6	-30	Oman (35)	Usa (20)	Finlandia (14)
18	Emirati	0,4	0,2	86	Egitto (41)	Algeria (13)	Sconosciuto (12)
19	Australia	0,3	0,3	11	Usa (42)	Indonesia (18)	Canada (18)
20	Bielorussia	0,3	0,5	-23	Vietnam (31)	Sudan (16)	Serbia (15)
21	Cechia	0,3	0,1	453	Iraq (39)	Usa (17)	Ucraina (9,0)
22	Sudafrica	0,3	0,5	-36	Usa (23)	Emirati (20)	Malesia (11)
23	India	0,2	0,0	426	Myanmar (46)	Sri Lanka (25)	Mauritius (14)
24	Brasile	0,2	0,2	6,8	Afghanistan (38)	Indonesia (17)	Libano (11)
25	Portogallo	0,2	0,0	1.239	Romania (95)	Uruguay (2,9)	Capo Verde (1,2)

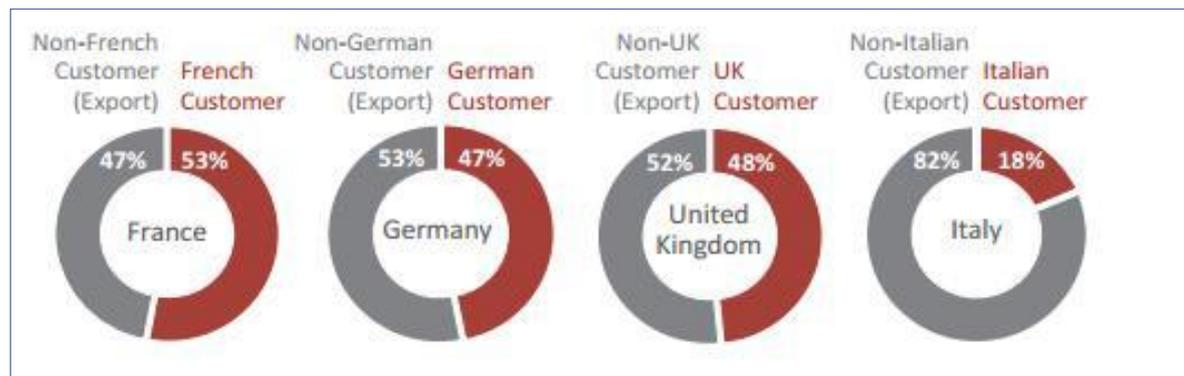
Nota: le percentuali inferiori a 10 sono arrotondate al primo decimale; le percentuali superiori a 10 sono arrotondate ai numeri interi.

* Le cifre mostrano la variazione del volume delle esportazioni totali di armi per esportatore tra i due periodi.

Fonte: Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", in *SIPRI Fact Sheets*, marzo 2020, p. 2, <https://www.sipri.org/node/5075>.

Il G2G ha quindi una grande rilevanza commerciale, nel senso di sostegno alle esportazioni nel mercato internazionale della difesa, e in quanto tale ha un'elevata importanza industriale. Infatti, per tutte le grandi aziende europee, incluse quelle italiane, del comparto aerospazio, sicurezza e difesa, le esportazioni costituiscono una percentuale significativa e spesso maggioritaria del proprio fatturato, come evidenziato dalla seguente comparazione riferita al periodo 2010-2015 (Figura 1).

Figura 1 | Il peso dell'export in Francia, Germania, Italia e Regno Unito (2010-2015)



Fonte: Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", cit., p. 7.

Guardando in particolare al caso italiano, nel 2018 ben l'85 per cento dei ricavi di Leonardo è pervenuto da commesse estere⁸. La competitività sui mercati internazionali è quindi diventata una *conditio sine qua non* per il mantenimento di una base industriale e tecnologica nazionale nell'aerospazio, sicurezza e difesa. Se lo stato di riferimento non è più in grado di garantirsi la disponibilità di tale base solo con la domanda interna, come accadeva in molti casi durante la Guerra Fredda, il G2G diviene uno strumento fondamentale per la politica industriale della difesa.

Politica che ha un importante risvolto tecnologico. Il settore infatti è tra quelli a più elevato livello tecnologico, e nel tempo ha portato ad innovazioni fondamentali poi riversatesi nel mercato civile, dalla propulsione all'avionica, dal campo spaziale a quello cibernetico, dai materiali compositi alle innovazioni di processo. Sebbene oggi il progresso tecnologico quanto a tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information Communication Technologies, Ict*) sia trainato soprattutto dal mercato civile, l'industria dell'aerospazio e difesa mantiene in molti casi un importante carattere duale⁹, ovvero civile-militare, a partire dal campo elicotteristico¹⁰, aeronautico, spaziale¹¹ e della cantieristica navale. Anche dove prodotti e tecnologie sono esclusivamente a beneficio delle forze armate, ad esempio nel settore missilistico, permane l'esigenza di rimanere all'avanguardia tecnologica per mantenere il vantaggio strategico del proprio strumento militare rispetto agli avversari, nonché la sua interoperabilità con gli alleati

⁸ Alessandro Marrone, "Così si può tutelare la Difesa italiana", in *Airpress*, n. 110 (aprile 2020), p. 16, <https://docplayer.it/185474003-La-prima-guerra-ibrida-mondiale.html>.

⁹ Michele Nones, "L'innovazione tecnologica nei settori civile e militare: oltre il dual use", in *Affari esteri*, a. 51, n. 187 (inverno 2019), p.147-156, <http://www.affari-esteri.it/ae2019.html#1>.

¹⁰ Si veda al riguardo: Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), "Gli elicotteri duali nel campo della sicurezza e difesa", in *Quaderni IAI*, n. 13 (settembre 2014), <https://www.iai.it/it/node/2158>.

¹¹ Si veda, tra gli altri, Michele Nones, "L'innovazione tecnologica nei settori civile e militare: oltre il dual use", cit.

tecnologicamente più avanzati quali gli Stati Uniti ed in generale i membri Nato¹². Il settore aerospazio, sicurezza e difesa ha insito quel carattere di "ambiente ostile" in cui tecnologie di prodotto e di processo devono vincere sfide particolarmente complesse e dove, quindi, si sviluppano innovazioni che possono contribuire allo sviluppo tecnologico del proprio sistema-Paese.

Nel caso dei maggiori Paesi europei, gli accordi G2G da un lato contribuiscono ad aumentare i successi commerciali e quindi ad alimentare gli investimenti dell'industria della difesa in nuove tecnologie. Dall'altro, aiutano le aziende fornitrici a porre dei limiti rispetto alle richieste degli acquirenti di trasferire tecnologie e know-how nel quadro del contratto di vendita. Infatti, Paesi dai bilanci della difesa in crescita e con ambizioni di maggiore autonomia industriale e operativa, quali ad esempio Brasile, India o Turchia, hanno insistito con forza sempre crescente sul fatto che i fornitori occidentali dovessero in qualche modo contribuire allo sviluppo della base industriale locale. Una crescita che verosimilmente, nel medio periodo, porterà al formarsi di concorrenti extra-europei in grado di competere in alcuni settori proprio con le industrie che hanno trasferito loro tecnologie.

Gli Stati Uniti, forti della loro esperienza e posizione uniche nel mercato della difesa, hanno da tempo strutturato un quadro normativo e politico per frenare al massimo il trasferimento tecnologico, compatibilmente con l'esigenza di esportare, e mantenere il proprio vantaggio competitivo anche rispetto agli alleati occidentali¹³. Per i singoli Paesi europei costruire tale argine è molto più difficile, data la scala ridotta in termini politici, militari e industriali, e l'essere molto spesso in competizione tra loro.

In questo contesto, l'accordo G2G consente di far pesare l'intervento del governo di riferimento nel negoziato sul trasferimento tecnologico, a favore ovviamente dell'industria fornitrice, ma salvaguardando anche l'interesse nazionale in una prospettiva strategica. Inoltre, puntando su aspetti importanti ma meno connessi alla tecnologia in senso stretto, quali l'addestramento e/o la sicurezza degli approvvigionamenti anche in caso di crisi, il G2G rende l'offerta nel suo complesso più convincente compensando magari una linea più dura e restrittiva proprio sulle tecnologie ed il know-how da trasferire. L'esempio della recente commessa indiana per i velivoli da combattimento ben dimostra quanto e come la francese Dassault abbia dovuto promettere in termini di offset e trasferimento tecnologico per vincere rispetto ai concorrenti europei del consorzio Eurofighter. Proprio in questo caso, alla fine India e Francia sono ricorse ad un accordo intergovernativo per la fornitura di 36 caccia Rafale per un valore di oltre 7 miliardi di euro¹⁴.

¹² Come sottolineato nello studio IAI: Michele Nones, Paola Sartori e Andrea Aversano Stabile, "La difesa missilistica e l'Italia: vecchie minacce e nuove sfide per la sicurezza nazionale", in *Documenti IAI*, n. 19|17 (settembre 2019), <https://www.iai.it/it/node/10712>.

¹³ Si veda, tra gli altri, Alessandro Marrone, "Cooperazione transatlantica nella difesa e trasferimento di tecnologie sensibili", in *IAI Quaderni*, n. 30 (giugno 2008), <https://www.iai.it/it/node/2479>.

¹⁴ Pierre Tran e Vivek Raghuvanshi, "India Inks Deal With France for 36 Rafale Fighter Jets", in *Defense News*, 23 settembre 2016, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2016/09/23/>

In sintesi, in un mercato competitivo che vede la prevalenza di grandi gruppi industriali transnazionali e in cui le imprese sono spinte a guardare oltre i propri confini nazionali, la capacità di sostenere l'export di prodotti nazionali diventa un fattore discriminante per rafforzare le capacità di crescita tecnologica e industriale¹⁵.

1.3 La cessione e la vendita del surplus di sistemi d'arma

Gli equipaggiamenti che non più soddisfano le esigenze delle forze armate di un Paese, piuttosto che essere tenuti in stock o smantellati, possono essere sfruttati come ulteriore strumento per promuovere il proprio export nel mercato della difesa, tramite la vendita o la cessione dell'equipaggiamento a stati terzi. Una simile possibilità è vantaggiosa sia per lo stato che riceve gli armamenti, che per quello che lo cede o vende.

Nell'ipotesi di cessione gratuita, il Paese di destinazione riceve un equipaggiamento militare che, sebbene non alla frontiera tecnologico-capacitiva, può comunque soddisfare le proprie esigenze operative. Cessioni di questo tipo avvengono con frequenza, come, ad esempio, quelle avvenute nel 2019 da parte francese verso il Libano, la Giordania e i Paesi del G5 Sahel, a seguito di una rivalorizzazione dei mezzi a carico della Francia¹⁶ o, ancora, la donazione di circa 60 veicoli da combattimento per la fanteria (*Infantry Fighting Vehicles*) Bradley M2A2 da parte del Dipartimento della Difesa statunitense alla Croazia¹⁷. Il Paese di destinazione, anche qualora dovesse ricevere l'equipaggiamento a titolo oneroso, non solo ha il vantaggio di acquistarlo ad un prezzo considerevolmente contenuto, ma può eventualmente giungere ad accordi specifici per l'ammodernamento.

Anche per il Paese cessionario o venditore i vantaggi sono molteplici. Da un punto di vista politico, la cessione gratuita verso stati terzi è un efficace strumento di politica estera. Un tale atteggiamento facilita, infatti, la creazione e lo sviluppo di fiducia tra le parti, nonché di cooperazione tra le forze armate dei due Paesi. Inoltre, come è stato ad esempio nel caso della suddetta donazione statunitense alla Croazia, gli accordi possono includere ulteriori impegni tra le parti: Zagabria ha acconsentito a partecipare al programma Erip (*European Recapitalization*

[india-inks-deal-with-france-for-36-rafale-fighter-jets](#).

¹⁵ Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", cit, p. 6.

¹⁶ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2020*, giugno 2020, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/585023/9955531>.

¹⁷ Dylan Malyasov, "U.S. Government to Donate Bradley Infantry Fighting Vehicles to Croatia", in *Defence Blog*, 11 dicembre 2019, <https://defence-blog.com/?p=47602>. La cessione di armamenti in surplus è così rilevante negli Usa, da avere un sistema dedicato per la gestione delle trattative. Per maggiori informazioni si veda il sito di US Defense Security Cooperation Agency (DSCA): *Excess Defense Articles (EDA)*, <https://www.dsca.mil/node/299>.

Incentive Program)¹⁸ per la transizione dagli equipaggiamenti fabbricati in Russia a quelli prodotti dai Paesi occidentali (in particolare statunitensi).

Da un punto di vista economico, invece, ci possono essere dei ritorni positivi anche qualora l'equipaggiamento sia ceduto a titolo gratuito: i costi in termini di impiego di personale, di stoccaggio degli armamenti in surplus e/o di smantellamento degli stessi possono essere superiori ad eventuali oneri per l'aggiornamento dei mezzi da dover cedere. I ritorni possono diventare ovviamente maggiori se il surplus militare viene ceduto a titolo oneroso. Infine, l'utilizzo della stessa tipologia di sistema d'arma tra i due Paesi permette la formazione di sinergie tra le rispettive forze armate, con l'obiettivo più o meno implicito del Paese esportatore che, al termine della vita operativa dell'equipaggiamento ceduto, la controparte acquisisca l'armamento di nuova generazione. È questo stato il caso della cessione di carri armati Leopard da parte della Germania ad altri Paesi europei negli ultimi decenni, che ha aperto la strada ad acquisizioni di successive versioni del mezzo man mano prodotte dalle aziende tedesche.

¹⁸ US Department of State, *European Recapitalization Incentive Program (ERIP)*, 17 marzo 2020, <https://www.state.gov/european-recapitalization-incentive-program-erip>.

2. I principali attori nel campo degli accordi G2G militari

di Ester Sabatino

2.1 Stati Uniti

2.1.1 Quadro normativo

Gli accordi G2G negli Stati Uniti avvengono per mezzo del sistema identificato con il Fms¹⁹, incluso nella più generale legge americana *Arms Export Control Act* (Aeca) del 1976, modificata nel 2018 dal Congresso americano²⁰. Il quadro regolatorio inerente al Fms, principalmente basato sull'Aeca, viene integrato da altre disposizioni, come il *Foreign Assistance Act*²¹ e la *Financial Management Regulation*²².

L'Aeca riconosce la necessità di limitare il commercio di armi, ma evidenzia la complessità e lo sforzo economico che un Paese deve affrontare se decide di procedere autonomamente alla produzione dei sistemi d'arma. L'export degli Usa si propone quindi come strumento per supportare sia il proprio apparato di difesa, che quello di Paesi terzi, eventualmente anche grazie all'ausilio di strumenti diversi al Fms, ma ad esso connessi.

Il Fms permette allo stato terzo di procedere all'acquisizione del prodotto desiderato sfruttando le stesse procedure utilizzate dal governo americano per la propria acquisizione di materiali di difesa. Ciò comporta, tuttavia, anche l'applicazione delle stesse leggi e regole, come la *Federal Acquisition Regulation* (Far)²³ e il *Defense Federal Acquisition Regulation Supplement* (Dfars)²⁴.

Oltre al sistema Fms puro, il governo americano prevede ulteriori strumenti che permettono una cooperazione bilaterale con gli Usa e che possono sfociare o essere collegati ad accordi G2G per l'acquisizione di armamenti. Il valore aggiunto

¹⁹ Sito Dsca: *Foreign Military Sales (FMS)*, <https://www.dsca.mil/node/102>.

²⁰ Public Law 90-629, modificata da Export Controls Act (Public Law 115-232), 13 agosto 2018, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf>. Si veda anche Congressional Research Service, "The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative", in *CRS Reports*, n. R41916 (28 gennaio 2020), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>.

²¹ Usa, "Title 22: Foreign Relations and Intercourse, Subchapter II: Military Assistance and Sales", in *United States Code 2010 Edition*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title22/html/USCODE-2010-title22-chap32-subchapII.htm>.

²² US Department of Defense, *Financial Management Regulation, Vol. 15: Security Cooperation Policy* (DOD 7000.14-R), settembre 2019, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/documents/fmr/Volume_15.pdf.

²³ Sito US Government Procurement Federal Acquisition Regulation (Far): *Federal Acquisition Regulation*, <https://www.acquisition.gov/browse/index/far>.

²⁴ Sito US Defense Pricing and Contracting (Dpc): *Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS) and Procedures, Guidance, and Information (PGI)*, <https://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfarspgi/current>.

di questo tipo di partnership è duplice: da una parte i Paesi coinvolti da un punto di vista politico, dall'altra permettono agli Stati Uniti di assicurare commesse di armamenti alla propria industria nazionale.

Indicato nell'Aeca, un modo per poter accedere alla vendita di armamenti da parte del governo americano tramite accordi statali è la vendita attraverso il *Foreign Military Financing (Fmf)*²⁵. Questo tipo di accordo prevede la concessione di un credito o finanziamento a favore del Paese terzo, senza il quale non potrebbe procedere all'acquisto di beni e servizi di difesa dagli Stati Uniti tramite Fms o attraverso contrattazione diretta con l'industria. Sebbene l'Aeca faccia esplicito riferimento a Egitto e Israele quali destinatari del Fmf, finanziamenti sono stati accordati, in misura variabile, a una pluralità di stati africani²⁶ e mediorientali tra i quali la Giordania spicca per essere il terzo Paese in termini di volume di fondi ricevuti²⁷.

Le differenze tra Fms puro e Fms accordato a valle del Fmf sono minime: nel caso di Fmf a fondo perduto concesso per l'acquisto di armamenti tramite Fms, non vengono applicati i sovra costi a copertura delle spese affrontate dalla *Defence Security Cooperation Agency (Dsca)*.

Gli accordi governativi che possono essere sottoscritti con l'Amministrazione americana non riguardano solo la fornitura di armamenti e il relativo training operativo, ma possono essere volti al miglioramento delle strutture e capacità del Paese partner nel mantenimento e miglioramento della propria sicurezza nazionale. È il caso dei *Building Partner Capacity Programs* che vengono amministrati come se fossero degli accordi Fms²⁸.

Le procedure per l'acquisto di materiali d'equipaggiamento non si esauriscono con l'accordo G2G ma possono essere portate a termine anche attraverso accordi denominati *Direct Commercial Sales (Dcs)*. Nel caso di Dcs puri, il Governo statunitense è terzo nella contrattazione tra le parti e non viene coinvolto nella gestione del contratto. Tuttavia, il Dipartimento della Difesa americano dà la possibilità ai contraenti di poter usufruire di una serie di accordi ibridi, con coinvolgimento dell'apparato governativo variabile, per poter meglio andare incontro alle esigenze dell'acquirente²⁹.

²⁵ Sito Dsca: *Foreign Military Financing*, <https://www.dsca.mil/programs/foreign-military-financing-fmf>.

²⁶ Sito MSS Defence: *FMF – Foreign Military Financing – Africa*, <https://www.mssdefence.com/?p=3495>.

²⁷ US Department of State, *U.S. Security Cooperation with Jordan*, 8 aprile 2020, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-jordan>.

²⁸ Dsca, "Chapter 15: Building Partner Capacity Programs", in *Security Assistance Management Manual*, <https://www.samm.dsca.mil/node/83>.

²⁹ Per una panoramica chiara e dettagliata delle diverse tipologie di accordi possibili si veda: Derek Gilman et al., *Foreign Military Sales, Direct Commercial Sales*, Dsca, 30 settembre 2014, https://www.dsca.mil/sites/default/files/final-fms-dcs_30_sep.pdf.

Grazie allo sfruttamento di queste modalità, nel 2019 gli Stati Uniti hanno sottoscritto contratti d'esportazione per un totale di circa 55,4 miliardi di dollari³⁰. Questi volumi esportativi non solo confermano il Paese al primo posto nella classifica degli esportatori di armamenti a livello globale³¹, ma sottolineano l'elevato dinamismo del settore. Per meglio comprenderlo, è sufficiente riportare che tra gennaio e maggio 2020 la Dsca ha avviato le procedure per la sottoscrizione di 22 possibili accordi Fms con 14 paesi provenienti dai continenti africano, asiatico, europeo e oceanico³².

2.1.2 Procedure e funzionamento del sistema

La conclusione di un accordo G2G consta di diversi passaggi, che sono stati consolidati nel tempo e, oltre alla consegna dell'equipaggiamento, prevedono anche supporto e addestramento, tanto da utilizzare l'espressione *Total Package Approach* in riferimento al Fms³³.

La conclusione dell'accordo G2G prende la forma della *Letter of Offer and Acceptance* (Loa)³⁴: un contratto tra il governo statunitense e il contraente americano che, a seconda dei casi, può essere una forza armata o l'industria che dovrà produrre il sistema d'arma. Nell'esecuzione del contratto, infatti, la parte governativa agisce in nome e per conto dello stato straniero, destinatario finale del servizio. Sebbene l'Aeca identifichi il Presidente Usa come soggetto abilitato a giungere ad accordo con la parte terza, queste facoltà sono state delegate alla Dsca³⁵, la quale a sua volta identifica un *Country Program Director*³⁶.

L'accordo G2G può distinguersi in *Defined Order*, *Blanket Order* o *Cooperative Logistics Supply Support Arrangement* (Clssa) a seconda del livello di dettaglio e di equipaggiamento che si intende acquistare³⁷. Mentre nel primo caso numero e tipologia di equipaggiamento vengono specificati, nel *Blanket Order* viene specificata solamente la categoria di appartenenza degli equipaggiamenti per un massimale di spesa. Il Clssa, invece, è una richiesta di fornitura di un servizio di supporto a equipaggiamenti statunitensi già posseduti dal Paese acquirente.

³⁰ Dsca, *Fiscal Year 2019 Arms Sales Total of \$55.4 Billion Shows Continued Strong Sales*, 15 ottobre 2019, <https://www.dsca.mil/node/1254>.

³¹ Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

³² Sito Dsca: *Major Arms Sales: May 2020*, <https://www.dsca.mil/major-arms-sales/archives/202005>.

³³ Sito Dsca, *Security Cooperation Overview*, <https://www.dsca.mil/node/687>.

³⁴ Dsca, "The Letter of Offer and Acceptance (LOA)", in Dsca, *Foreign Customer Guide*, 15 luglio 2018, p. 13-17, <https://www.dsca.mil/node/690>.

³⁵ Derek Gilman et al., *Foreign Military Sales, Direct Commercial Sales*, cit.

³⁶ Per una descrizione dettagliata dei principali organi governativi statunitensi coinvolti nell'esecuzione del Fms si veda il sito Dsca: *Major USG Stakeholders in FMS*, <https://www.dsca.mil/node/688>.

³⁷ Dsca, "The Letter of Offer and Acceptance (LOA)", cit.

È rilevante sottolineare che il costo totale dell'accordo inserito nella Loa è una stima del costo finale dello stesso, che, come tale, può discostarsi dal valore inserito nel contratto d'acquisizione, sia in positivo che in negativo. Il costo finale comprende anche una quota di indennizzo della Dsca per tutte le voci di costo inerenti alla gestione del contratto³⁸ ammontante al 1 per cento del valore totale del contratto³⁹, che generalmente deve essere finanziato con pagamento anticipato al momento della firma dello stesso. Tuttavia, le disposizioni inserite nell'Aeca prevedono dei casi in cui sia possibile procedere con modalità di pagamento differenti, purché ve ne sia reale necessità da parte del Paese acquirente⁴⁰. È questo il caso, ad esempio, della non applicazione della quota di indennizzo per l'amministrazione che gestisce un Fms finanziato attraverso il Fmf⁴¹.

L'iter amministrativo⁴² per arrivare alla sottoscrizione dell'accordo G2G è ben definito e può essere ricompreso in tre fasi, o case: *pre-case development*, *case development* e *case execution*.

Il *pre-case development* consiste nella definizione delle necessità di sicurezza del paese importatore, dei requisiti operativi, delle necessità numeriche e della relativa timeline. In questa fase il Paese acquirente può avvalersi della collaborazione di un *Security Cooperation Officer* (SCO) che guida lo stato nella definizione delle proprie necessità, che andranno a confluire nella *Letter of Request* (Lor). La Lor può contenere anche la richiesta di informazioni sulla disponibilità e prezzo (*Price and Availability*) del servizio o equipaggiamento richiesto⁴³.

La richiesta presentata verrà poi presa in carico dalla *Implementing Agency* (IA) che si occuperà del *case development*. Le tempistiche e procedure di approvazione relative a questa fase del Fms dipendono dall'oggetto del contratto, dal suo valore economico e dall'acquirente. A seconda che il G2G interessi un equipaggiamento la cui esportazione è regolata dal regime Itar (*International Traffic in Arms Regulations*)⁴⁴, o ecceda una determinata soglia economica, il Fms può essere sottoposto, già a questo stadio, a scrutinio del Congresso. Infine, le tempistiche per la comunicazione dell'esito del procedimento variano a seconda che l'acquirente

³⁸ Dsca, "Table C9.5. - FMS Charges", in *Security Assistance Management Manual*, <https://www.samm.dsca.mil/chapter/chapter-9#C9.5>.

³⁹ Dsca, *Fiscal Year 2019 Arms Sales Total of \$55.4 Billion Shows Continued Strong Sales*, 15 ottobre 2019, <https://www.dsca.mil/node/1254>.

⁴⁰ Arms Export Control Act [Public Law 90-629], maggio 2019, sez. 21 e sez. 23. Per un'analisi dettagliata delle diverse modalità di pagamento e di sovvenzioni disposte dagli USA, si veda: Derek Gilman et al., *Foreign Military Sales, Direct Commercial Sales*, cit.

⁴¹ Dsca, "Chapter 9, Financial Policies and Procedures", in *Security Assistance Management Manual*, <https://www.samm.dsca.mil/node/51>.

⁴² Per un quadro riassuntivo delle fasi e relative timeline si veda il sito LMDefense: *The FMS Timeline*, <https://wp.me/P2FYsq-8e>.

⁴³ Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", cit.

⁴⁴ Sito US Directorate of Defense Trade Controls: *Understand the ITAR and Export Controls*, https://www.pmdtcc.state.gov/ddtc_public?id=ddtc_public_portal_itar_landing.

sia un paese appartenente al gruppo Nato+5⁴⁵ o un paese terzo⁴⁶. Per i primi le tempistiche, normalmente di trenta giorni, vengono dimezzate. Il risultato di questa fase del case si tramuta nella proposta di Loa. Una volta che l'acquirente accetta e firma la Loa, ricevuta l'approvazione del Congresso e onorato il contratto, il Fms può essere eseguito dall'autorità competente.

2.2 Francia

2.2.1 Quadro normativo

L'approccio francese alla politica d'esportazione degli armamenti e di utilizzo dello strumento del G2G è di sostanziale sostegno all'industria di difesa nazionale, in un'ottica di costante investimento nello sviluppo di competenze e tecnologie necessarie ad assicurare un sistema di difesa all'avanguardia⁴⁷. Ciò lo si può evincere sia dal volume degli scambi che rendono la Francia la terza nazionale a livello mondiale⁴⁸ con esportazioni superiori ai 9 miliardi di euro⁴⁹, che dal radicato sistema di accordi intergovernativi in vigore nel paese.

La strategicità delle esportazioni è stata ribadita nel Rapporto annuale al Parlamento sulle esportazioni d'armamenti della Francia per il 2019, in cui l'export è considerato essenziale per sostenere l'industria della difesa e ad assicurare continuità agli ordini e all'attività produttiva. Paragonando le esportazioni del 2018 con quelle del 2017, si registra un incremento di circa il 30 per cento rispetto all'anno precedente, per un ammontare di circa 9 miliardi di euro⁵⁰.

È possibile comprendere l'importanza data all'export degli armamenti anche tenendo in considerazione il numero degli addetti necessari a garantire un supporto efficace e completo alle esportazioni francesi. Come definito dalla legge di programmazione militare (*Loi de programmation militaire*) per il periodo 2019-2025⁵¹, la struttura del sistema esportativo francese, necessita di circa 400 persone per assicurare il buon funzionamento del sistema.

L'apparato legislativo che regola il funzionamento del G2G ha subito diverse modifiche nel corso degli anni, fino ad arrivare al sistema bicefalo attuale,

⁴⁵ Per tutti i paesi Nato più Australia, Israele, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda.

⁴⁶ Dsca: "FMS – What Happens First", in *Foreign Customer Guide*, luglio 2018, <https://www.dsca.mil/node/689>.

⁴⁷ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019*, giugno 2019, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000491.pdf>.

⁴⁸ Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

⁴⁹ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019*, cit.

⁵⁰ Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

⁵¹ Ministère des Armées, *Loi de programmation militaire 2019-2025: textes officiels*, 16 febbraio 2018, <https://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense/issues2/la-lpm-2019-2025/les-actualites2/loi-de-programmation-militaire-2019-2025-textes-officiels>.

introdotto proprio nel 2018.

Così come avviene per gli altri Paesi dell'Ue, anche la Francia ha dovuto adeguare la sua legislazione nazionale ai regolamenti, direttive e atti amministrativi emanati dall'Unione o osservati dalla stessa, così come avviene per il Trattato sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty*, Att)⁵².

Nell'adeguamento della legislazione nazionale, la Direttiva 2009/43/CE è stata recepita con legge 2011-702 del 22 giugno 2011⁵³ che ha causato una sostanziale modifica delle procedure francesi, soprattutto per quanto concerne la concessione di licenze d'esportazione⁵⁴. Specifiche ulteriori sulle licenze per quei prodotti che ne necessitano⁵⁵, così come per i compiti dell'organo preposto al rilascio delle licenze stesse, costituiscono il cuore del decreto 2012-901 del 20 luglio 2012⁵⁶. Inoltre, le regole relative alla classificazione degli armamenti e le relative procedure di esportazione sono state rese esecutive per mezzo del decreto n. 2013-700⁵⁷, in attuazione della legge n. 2012-304⁵⁸. Infine, nella definizione dei materiali e degli armamenti che è possibile esportare, la Francia si attiene⁵⁹ a quanto definito nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea⁶⁰.

⁵² Sito ufficiale: <https://thearmstradetreaty.org>.

⁵³ Francia, *Loi n. 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024228630>.

⁵⁴ Per un quadro delle modifiche intervenute sulla concessione delle licenze e sulla posizione francese in merito al recepimento della direttiva 2009/43/CE si veda: Lucie Béraud-Sudreau, "French Adaptation Strategies for Arms Export Controls since the 1990s", in *Paris Papers*, n. 10 (ottobre 2014), https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/1000/Paris_paper_n%C2%B010_En.pdf.

⁵⁵ La lista dei prodotti per i quali è prevista la licenza d'esportazione è delineata nel decreto del 27 giugno 2012. Ministère de la défense, *Arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026088164>.

⁵⁶ Ministère de la défense, *Décret n. 2012-901 du 20 juillet 2012 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026209273>.

⁵⁷ Francia, *Décret n. 2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n. 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027792819>.

⁵⁸ Francia, *Loi n. 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025445727>.

⁵⁹ Il recepimento dell'elenco comune è stato effettuato per decreto del Ministero della Difesa del 27 giugno 2012.

⁶⁰ Consiglio dell'Unione europea, *Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea*, 18 febbraio 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019XG0312\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019XG0312(01)).

2.2.2 Procedure e funzionamento del sistema

Il G2G francese viene implementato per mezzo di due sistemi: il sistema G2G e il sistema, recentemente introdotto, di contratti di partenariato governativo.

Per quanto concerne il primo, il ruolo principale nell'impianto dell'export per il materiale di difesa è giocato dalla *Direction générale de l'armement* (Dga) che, attraverso la *Direction du développement international* (Dga/Di)⁶¹, espleta una delle sue quattro funzioni con il supporto alle industrie di difesa⁶². La Dga/Di ha l'esplicito compito di supportare tali industrie fornendo servizi di orientamento all'esportazione grazie all'analisi di mercato, la facilitazione dei negoziati e la partecipazione a riunioni con potenziali clienti, tenendo conto della coerenza della politica esportativa francese con quella europea. La Dga/Di è anche coadiuvata dall'azione della società francese ODAS⁶³ e del *Défense Conseil International* (Dci)⁶⁴.

Il rilascio delle licenze d'esportazione viene garantito dal Primo Ministro⁶⁵, che basa la sua decisione sulle indicazioni fornite dalla Commissione interministeriale per lo studio delle esportazioni di materiali di guerra (*Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre*, Cieemg)⁶⁶, presieduta dal Segretario generale della Difesa e della Sicurezza nazionale (*Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale*, Sgdsn) e composta da rappresentanti dei Ministeri della Difesa, degli Affari esteri e dell'Economia⁶⁷. Nel fornire le proprie indicazioni, la composizione del Cieemg garantisce la ponderazione dei vari interessi in gioco.

Altro attore importante nel processo del G2G francese è rappresentato dalla *Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux* (Ciaci)⁶⁸ che, a partire dal 2012, svolge un ruolo politico importante: coordina i servizi amministrativi legati all'esportazione e approva il piano nazionale di esportazioni di difesa (*Plan national stratégique des exportation de défense*, Pnsed) che presenta

⁶¹ Le attribuzioni della Dga/DI sono definite all'articolo 6 del decreto 2009-1180 del 5 ottobre 2009: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021113897>.

⁶² Sito Ministère des Armées: *Présentation de la direction générale de l'armement*, 1 luglio 2020, <https://www.defense.gouv.fr/dga/la-dga2/missions/presentation-de-la-direction-generale-de-l-armement>.

⁶³ Per un'analisi delle attività societarie, si veda Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", cit.

⁶⁴ Lucie Béraud-Sudreau, "La politique française de soutien à l'export de défense. Raisons et limites d'un succès", in *Focus stratégique*, n. 73 (giugno 2017), <https://www.ifri.org/fr/node/13142>.

⁶⁵ Ministère de la défense, *France and Arms Trade Control 2016 (FY 2014)*, 2016, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/453467/7156832/2016-FranceControlArmTrade.pdf>.

⁶⁶ La commissione è stata istituita nel 1949 e modificata con il decreto n. 55-965 del 16 luglio 1955: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000521432>.

⁶⁷ Sito Sgdsn: *Contrôler les exportations de matériel de guerre*, <http://www.sgdsn.gouv.fr/missions/controler-les-exportations-de-materiel-de-guerre>.

⁶⁸ Lucie Béraud-Sudreau, "La politique française de soutien à l'export de défense", cit.

un quadro globale del mercato internazionale⁶⁹.

Il supporto all'export da parte del governo francese comprende anche un sostegno particolare alle piccole e medie imprese (Pmi). Grazie alla procedura definita "article 90" è data facoltà alle Pmi di richiedere fondi finanziari per portare a termine un progetto d'esportazione, che prevede anche la cessazione del contratto, sotto determinate condizioni e purché il contratto d'esportazione non venga portato a termine⁷⁰.

Il secondo processo attraverso il quale la Francia effettua il G2G è costituito dai contratti di partenariato governativo. Inserito nel rapporto annuale sull'esportazione degli armamenti del 2019, il partenariato intergovernativo viene considerato come una soluzione per poter meglio soddisfare le esigenze degli stati esteri, sulla falsa riga del Fms statunitense⁷¹. I contratti stipulati seguendo questa tipologia di accordo vengono considerati alla stregua dei trattati internazionali, tanto da necessitare l'approvazione parlamentare, ex art. 53 della Costituzione francese⁷². La struttura solida dell'accordo si riflette nella durata più lunga e nei contenuti maggiori dei partenariati governativi rispetto ai tradizionali accordi G2G francesi. Questo strumento, la cui prima applicazione è rappresentata dal programma CaMo con il Belgio sottoscritto a ottobre 2018 del valore di 1,5 miliardi di euro⁷³, ha permesso un aumento di circa il 30 per cento delle esportazioni del 2019 sul 2018, con dei ritorni di circa 9 miliardi di euro per l'economia francese⁷⁴.

Il valore aggiunto del nuovo sistema risiede nel fornire un supporto statale forte che interessi non solo la vendita degli armamenti, ma che comprenda anche la possibilità di giungere a una cooperazione operativa e, quindi, di instaurare una partnership strategica con lo stato destinatario della vendita⁷⁵. In questo contesto rientra l'accordo di 31 miliardi di euro ufficializzato nel febbraio 2019 tra la Francia e l'Australia per la fornitura di 12 sottomarini e con durata cinquantennale⁷⁶.

⁶⁹ Alessandro R. Ungaro, "I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo", cit.

⁷⁰ Assemblée Nationale, *Defense: Environnement et prospective de la politique de défense*, Avis n. 2305 (10 ottobre 2019), http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b2305-tii_rapport-avis.

⁷¹ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019*, cit., p. 38.

⁷² Assemblée Nationale, *Avis autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre*, 21 maggio 2019, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b1954_rapport-avis.

⁷³ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019*, cit., p. 20.

⁷⁴ Marie-Madeleine Courtial, "Le contrat belge CaMo est un contrat emblématique pour les industries de défense françaises à l'export", in *À l'Avant-Garde*, 7 giugno 2019, <https://wp.me/p7J3Qc-JU>.

⁷⁵ Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019*, cit.

⁷⁶ Francia, *Armées: l'Australie achète 12 sous-marins français*, 11 febbraio 2019, <https://www.gouvernement.fr/armees-l-australie-achete-12-sous-marins-francais>.

2.3 Germania

A differenza dei maggiori esportatori di armamenti, la Germania, pur essendo al quarto posto della classifica mondiale, non è dotata di un sistema G2G. Inoltre, l'export di questi prodotti rappresenta per il Paese un argomento altamente "sensibile" e l'accento della classe politica è soprattutto sulle modalità di controllo dell'export.

Nonostante l'assenza di un sistema G2G e una politica nazionale restrittiva sull'esportazione di armi e beni a uso duale, la Germania si posiziona molto bene nel mercato mondiale. Ciò può essere ricondotto alla efficienza e alla competitività del sistema industriale, soprattutto nelle due maggiori aree di eccellenza, i mezzi terrestri (e in particolare nei *Main Battle Tank*) e i sottomarini.

Tra le top 100 imprese mondiali produttrici di armi e servizi militari⁷⁷, quattro sono tedesche: Hensoldt, Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall e ThyssenKrupp. Tra queste, Rheinmetall e Krauss-Maffei Wegmann sono tra le principali industrie europee di produzione di veicoli terrestri, ruotati e cingolati, ed entrambe risultano essere tra le prime 60 imprese a livello mondiale. Inoltre, questo settore è anche quello nel quale nel 2018 sono state rilasciate il maggior numero di licenze d'esportazione, rappresentando circa il 18 per cento del totale delle licenze, per un valore complessivo di 1,47 miliardi di euro⁷⁸. Passando al settore dei sottomarini, le licenze rilasciate nel 2018 per l'esportazione di pezzi di ricambio e parti di sottomarini hanno interessato Brasile, Colombia, Corea del Sud, India, Pakistan, Perù e Sud Africa⁷⁹.

Le statistiche sulle esportazioni aggregate per gli anni 2015-2019 sono superiori di circa il 17 per cento rispetto al dato aggregato per gli anni dal 2010 al 2015⁸⁰. Tuttavia, si sottolinea che il volume esportativo del 2018 (4,82 miliardi di euro) è in netto calo rispetto al 2017 (6,24 miliardi di euro)⁸¹, a causa di nuove disposizioni adottate in senso restrittivo.

2.3.1 Quadro normativo

Secondo l'art. 26 comma 2 della costituzione tedesca⁸², la produzione, il trasporto e l'esportazione di armi può avvenire solo previa autorizzazione governativa. La legge

⁷⁷ SIPRI Arms Industry Database: *Data for the SIPRI Top 100 for 2002-2018*, <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

⁷⁸ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), *2018 Military Equipment Export Report*, giugno 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Aussenwirtschaft/report-on-the-exports-of-conventional-military-equipment-in-2018.html>.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

⁸¹ BMWi, *2018 Military Equipment Export Report*, cit.

⁸² Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania (Grundgesetz), http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/de/zGermania_sin.pdf.

attuativa dell'art. 26 della Grundgesetz (*Kriegswaffenkontrollgesetz*, KrWaffKontrG) delinea i casi in cui l'export può essere accordato⁸³, mentre appositi principi regolano l'esportazione di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni⁸⁴.

Alla base dell'esportazione vi è la licenza di esportazione che viene rilasciata seguendo regole volte ad assicurare che il trasferimento di equipaggiamenti avvenga nel rispetto delle leggi nazionali ed internazionali alle quali la Germania ha deciso di vincolarsi⁸⁵. In termini generali, la vendita non può essere accordata se può diventare oggetto di diversione⁸⁶, causare violazione di obblighi internazionali, o se il contratto di vendita non può essere finanziato dalla controparte.

L'approccio "restrittivo e responsabile"⁸⁷ della Germania in merito all'esportazione di armamenti, si riflette anche nei relativi "principi politici" aggiornati nel 2019⁸⁸.

L'ultima modifica di tali principi, ha introdotto disposizioni sulla possibilità di export di armamenti e relativa componentistica prodotta nell'ambito della cooperazione europea. Nel caso di progetti intergovernativi, il governo tedesco si impegna a concordare tempestivamente la propria posizione, purché venga concessa la possibilità di opporsi all'export qualora dovesse contrastare con i principi nazionali. In merito agli scambi con paesi terzi⁸⁹, invece, è proibita l'esportazione di armamenti se essa può favorire lo sviluppo autonomo e aggiuntivo di armamenti nel paese di destinazione. Inoltre, in via di principio, l'esportazione di armi leggere e di piccolo calibro non può più essere autorizzata verso paesi terzi.

Il controllo sull'esportazione di armamenti e relativa componentistica, inoltre, è stato oggetto di accordo bilaterale tra Berlino e Parigi nello scorso ottobre 2019⁹⁰.

⁸³ Germania, *Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes*, 20 aprile 1961, <https://www.gesetze-im-internet.de/krwaffkontrg/BJNR004440961.html>.

⁸⁴ BMWi, *Principles of the German Federal Government governing the export of small arms and light weapons, corresponding ammunition and production equipment to third countries ("Small Arms Principles")*, maggio 2015, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/small-arms-export-principles-german-federal-government.html>.

⁸⁵ Sito BMWi: *FAQs on Exports of Military Equipment*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/FAQ/Export-controls-on-military/faq-export-control-for-military-equipment.html>.

⁸⁶ Per limitare casi di diversione, nel 2015 la Germania ha adottato dei principi per effettuare controlli post-vendita. Per maggiori informazioni si veda: BMWi, *Key Points for the Introduction of Post-Shipments Controls for German Arms Exports*, 8 luglio 2015, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/eckpunkte-einfuehrung-post-shipment-kontrollen-deutsche-ruestungsexporte.html>.

⁸⁷ BMWi, *2018 Military Equipment Export Report*, cit.

⁸⁸ BMWi, *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, 26 giugno 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsätze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.html>.

⁸⁹ Nella definizione di Paesi terzi sono esclusi i Paesi dell'Unione europea, quelli appartenenti alla Nato e i Paesi partner dell'Alleanza Atlantica.

⁹⁰ Francia, *Décret 2019-1168 du 13 novembre 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au contrôle des exportations en matière de de défense (ensemble une annexe), signées à Paris le 23 octobre 2019*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>.

Con riferimento alla cooperazione bilaterale di produzione di armamenti⁹¹, i due Paesi hanno acconsentito alla decisione autonoma delle parti di esportare beni militari con una percentuale di componentistica prodotta dalla controparte per un massimo del 20 per cento del totale. Nei casi in cui questa percentuale dovesse essere superata, è necessaria la preventiva approvazione della controparte.

2.3.2 Procedure e funzionamento del sistema

Il controllo stringente sulle esportazioni si riflette sulla concessione delle licenze.

Le modalità di rilascio delle licenze sono indicate nel regolamento relativo ai pagamenti e al commercio con l'estero (*Außenwirtschaftsverordnung, Awv*)⁹², che tiene in considerazione la Direttiva 2009/43/CE. L'ufficio preposto al rilascio delle licenze a nome del governo è l'Ufficio federale per gli affari economici e il controllo dell'export (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bafa*). Prima di poter procedere con il rilascio della licenza è necessaria la verifica, da parte di diversi uffici, di criteri ben definiti, che attengono principalmente all'osservanza dei diritti umani nel paese di destinazione, alla stabilità regionale e alle relazioni internazionali della Germania. Inoltre, qualora l'export interessi Paesi terzi, esso non può avvenire se c'è un embargo in atto.

Nei casi in cui l'esportazione possa avere dei risvolti politico-strategici di rilievo, o sulla quale dovessero esserci divergenze tra le considerazioni politiche, strategiche ed economiche, è il Consiglio di sicurezza federale (*Bundessicherheitsrat*)⁹³ ad assumere una decisione. In questi casi, come introdotto dalla modifica del regolamento interno del Consiglio di sicurezza federale del 2014⁹⁴, è necessario un dibattito parlamentare, durante il quale vengono comunicati la tipologia e la quantità di equipaggiamento, così come i risvolti per le industrie tedesche coinvolte nell'esportazione⁹⁵. Espletati questi passaggi ed effettuato il controllo di osservanza della *KrWaffKontrG* e della *Außenwirtschaftsgesetz (Awg)* la licenza può essere concessa⁹⁶.

do?cidTexte=JORFTEXT000039373201.

⁹¹ Si pensi al velivolo di sesta generazione (Fcas) e al nuovo carro (Mgcs).

⁹² Germania, *Foreign Trade and Payments Ordinance of 2 August 2013*, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/englisch_awv.html.

⁹³ Il consiglio è composto dal Cancelliere e dai ministri di Affari esteri, Difesa, Finanza, Interno, Giustizia e protezione dei consumatori, Affari economici ed energetici, Cooperazione economica e dello sviluppo.

⁹⁴ Bundestag, *Beschluss der Bundesregierung zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates vom 4. Juni 2014*, Drucksache 18/1626, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/016/1801626.pdf>.

⁹⁵ BMWi, *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2019*, 13 novembre 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruistungsexport-zwischenbericht-2019.html>.

⁹⁶ Sito BMWi, *Infografik: Genehmigungsprozess bei Rüstungsexporten*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/genuehmigungsprozess-bei-ruistungsexporten.html>.

In casi particolari, il criterio della stabilità regionale può essere derogato. Grazie alla Enable & Enhance Initiative la Germania può esportare materiali bellici e a tecnologia duale anche verso quei Paesi la cui stabilità è a rischio o di dubbia tenuta. Il principio alla base dell'iniziativa, in essere dal 2011, è di fornire a determinati stati il supporto, anche tramite esportazione di equipaggiamenti, necessario a compiere efficaci operazioni di *crisis-prevention*, *crisis-management*, operazioni di risanamento post-bellico e consolidamento della pace⁹⁷.

Infine, il rilascio dell'autorizzazione può essere subordinato al consenso dell'importatore a essere soggetto a controlli sull'effettivo uso finale degli armamenti, per limitare i casi di diversione⁹⁸.

2.4 Regno Unito

2.4.1 Quadro normativo

L'industria di difesa e sicurezza è per il Regno Unito un settore altamente strategico da supportare, che rende il Paese uno dei primi 10 esportatori di armi al mondo⁹⁹, con un volume esportativo che nel 2018 ha raggiunto un totale di 19,2 miliardi di sterline, in netto aumento rispetto alle commesse assicurate nel 2017 (13,2 miliardi di sterline)¹⁰⁰.

Il sistema G2G britannico, definito dallo stesso governo britannico come tra quelli maggiormente solidi a livello globale¹⁰¹, prende in considerazione diverse normative nazionali e internazionali e regola l'esportazione di tutti quei prodotti prettamente ad uso militare o a uso duale che possono avere delle applicazioni che interessano il mondo della difesa e della sicurezza.

Nel 2015 l'importanza dell'export di materiale di difesa è stata ribadita nella *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. A maggiori livelli esportativi, si legge, corrispondono maggiori economie di scala che riducono, di conseguenza, il costo unitario dell'equipaggiamento sia per il governo che per i singoli cittadini¹⁰². Ciò giustifica la particolare attenzione posta da Londra

⁹⁷ BMWi, *2018 Military Equipment Export Report*, cit. Con focus specifico sull'Enable & Enhance Initiative si veda: Jana Puglierin, "Germany's Enable & Enhance Initiative What Is It About?", in *Security Policy Working Papers*, n. 1/2016, <https://www.baks.bund.de/en/node/1586>.

⁹⁸ BMWi, *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2019*, cit.

⁹⁹ Secondo uno studio del Sipri il Regno Unito è il sesto maggiore esportatore a livello mondiale. Per maggiori informazioni si veda: Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

¹⁰⁰ Department for International Trade-Defence and Security Organisation (Dit-Dso), *UK Defence and Security Export Statistics for 2018*, 18 maggio 2018, <https://www.gov.uk/government/collections/uk-defence-and-security-export-figures>.

¹⁰¹ Louisa Brooke-Holland, "An Introduction to UK Arms Export", in *Commons Research Briefings*, n. 8312 (16 maggio 2018), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8312>.

¹⁰² Regno Unito, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. A

all'accrescimento della propria expertise tecnologica tanto da supportare con una somma totale di 100 milioni di sterline l'innovazione tecnologica dei prodotti del comparto difesa e sicurezza e la loro esportazione con un fondo di 1 miliardo di sterline, misure entrambe inserite nella proposta di budget 2020¹⁰³.

L'impianto regolamentare britannico per il G2G è da tempo consolidato, sebbene nel corso degli anni abbia subito modifiche. Oltre alle modifiche apportate al sistema nazionale a seguito del Rapporto Scott del 1996¹⁰⁴, la struttura del G2G è stata ulteriormente modificata per includere le disposizioni europee alla legislazione nazionale. Nel 2000 il *Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria*¹⁰⁵ contenente il codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi del 1998, ha modificato il processo di concessione delle autorizzazioni all'export dei prodotti inclusi nella *Strategic Export Control List*¹⁰⁶, ossia nella lista di quei beni che per la loro particolare natura duale e potenziale d'impiego necessitano di un controllo particolare. Inoltre, nel 2002 l'*Export Control Act*¹⁰⁷ – entrato in vigore nel 2004 – ha sostituito l'impianto legislativo dell'*Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939* ampliando le attribuzioni del governo concedendogli ulteriori poteri di controllo¹⁰⁸ e relativi oneri¹⁰⁹.

Secure and Prosperous United Kingdom, novembre 2015, p. 77-78, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>.

¹⁰³ Regno Unito, *Budget 2020. Delivering on Our Promises to the British People*, 11 marzo 2020, sezioni 2.22 e 2.24, <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2020-documents>. Si segnala che, oltre alle iniziative indicate, il governo britannico sta formulando una nuova strategia industriale per il comparto difesa e sicurezza, a sostegno della competitività e dell'innovazione del settore. Per maggiori informazioni si veda: Ministry of Defence, *Review into the UK's Defence and Security Industrial Strategy*, 13 marzo 2020, <https://www.gov.uk/guidance/review-into-the-uks-defence-and-security-industrial-strategy>.

¹⁰⁴ Il Rapporto Scott pubblicato nel 1996 è il risultato di un'inchiesta per la vendita di materiale di difesa ad uso duale avvenuto dal Regno Unito e verso l'Iraq negli anni '80. Per maggiori informazioni si veda: Richard Scott, *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecution*, HC115, 15 febbraio 1996.

¹⁰⁵ Department for Business, Innovation & Skills e Export Control Joint Unit, *Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria*, 21 novembre 2012, <https://www.gov.uk/government/publications/consolidated-eu-and-national-arms-export-licensing-criteria>.

¹⁰⁶ Department for International Trade e Export Control Joint Unit, *UK Strategic Export Control List*, 3 agosto 2012, <https://www.gov.uk/guidance/uk-strategic-export-control-lists-the-consolidated-list-of-strategic-military-and-dual-use-items>.

¹⁰⁷ Regno Unito, *Export Control Act 2002*, 24 luglio 2002, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/28/contents>.

¹⁰⁸ Jon Lunn, "The Legal and Regulatory Framework for UK Arms Exports", in *Commons Research Briefings*, n. 2729 (4 settembre 2017), p. 8, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02729>.

¹⁰⁹ La legge ha inoltre introdotto l'obbligo formale del Governo di riportare al Parlamento, su base annuale, la totalità dei controlli imposti, che si è formalizzato nel rapporto annuale sugli *Strategic Export Controls*. Per maggiori informazioni si veda: Foreign & Commonwealth Office (Fco) e Export Control Joint Unit, *UK Strategic Export Controls Annual Report 2018*, 18 luglio 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-strategic-export-controls-annual-report-2018>.

Anche la posizione comune europea 2008/944/Pesc¹¹⁰ del Consiglio, che definisce norme comuni per il controllo dell'esportazione di materiale militare, così come il regolamento Ue 428/2009 sull'intermediazione e l'export di beni a uso duale e il regolamento Ue 2016/2134 costituiscono parte integrante della normativa attuale sull'export di armamenti.

Con l'uscita del Regno Unito dall'Ue è lecito immaginare che questi criteri potranno essere non considerati dal governo britannico. Infatti, essi assumerebbero lo status di semplici "obbligazioni internazionali" e non di requisiti legislativi, come è stato invece il caso finora¹¹¹. Tuttavia, le disposizioni incluse nei trattati internazionali che sono stati recepiti a livello europeo, come ad esempio l'Att e l'Accordo di Wassenaar, continueranno ad essere applicati alla legislazione nazionale.

2.4.2 Procedure e funzionamento del sistema

Nel 2018 il governo di Londra ha pubblicato la sua rinnovata *Export Strategy*¹¹². Sebbene il documento non sia esclusivamente dedicato al settore d'analisi, la strategia fornisce delle linee guida per lo sfruttamento delle capacità industriali britanniche, anche nei settori della sicurezza e difesa attraverso l'utilizzo dello strumento del G2G. Inoltre, l'*Export Strategy* delinea le attività di supporto a consorzi nazionali, tra cui la *Defence Growth Partnership* (Dgp)¹¹³.

La Dgp è una collaborazione tra il governo e le industrie della difesa ed è amministrata congiuntamente dal *Department for Business Energy and Industrial Strategy* (Beis) e l'industria della difesa, anche attraverso il supporto del Ministero della Difesa e del Dipartimento per il commercio internazionale (*Department for International Trade, Dit*)¹¹⁴. Lo scopo della Dgp è di rafforzare l'industria e l'export dei suoi prodotti grazie alla collaborazione con il mondo della ricerca tecnologica e al lavoro di indirizzamento degli investimenti svolto dal *UK Defence Solution Centre* (Ukdsc)¹¹⁵. Nell'espletamento delle sue funzioni, la Dgp supporta anche il rafforzamento dei lavori e delle attività portate avanti dalla *Defence & Security Organisation* (Dso) del Dit.

All'interno del Dit per la promozione del commercio con l'estero, la Dso assiste in modo particolare le industrie operanti nel settore della difesa e sicurezza e può

¹¹⁰ Consiglio dell'Unione europea, *Posizione comune 2008/944/Pesc del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02008E0944-20190917>.

¹¹¹ Jon Lunn, "The Legal and Regulatory Framework for UK Arms Exports", cit.

¹¹² Department for International Trade e UK Export Finance, *Export Strategy: Supporting and Connecting Businesses to Grow on the World Stage*, 21 agosto 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/export-strategy-supporting-and-connecting-businesses-to-grow-on-the-world-stage>.

¹¹³ Sito ufficiale: <https://www.defencegrowthpartnership.co.uk>.

¹¹⁴ Dit-Dso, *Helping UK Companies to Export*, febbraio 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/ukti-dso-helping-uk-companies-to-export>.

¹¹⁵ Sito UK Defence Solutions Centre: *What We Do*, <https://www.ukdsc.org/?p=10>.

essere intesa come il braccio operativo attraverso il quale gli accordi G2G vengono espletati¹¹⁶, grazie al lavoro di uno staff di poco più di 100 persone e il supporto di specialisti regionali che si trovano all'estero¹¹⁷.

Le priorità del dipartimento per il biennio 2019-2020 possono essere ricondotte principalmente a due categorie: assistenza e supporto nell'organizzazione di fiere internazionali; assistenza e supporto specialistico alle imprese per l'esportazione dei propri prodotti¹¹⁸. Nell'espletamento di quest'ultima priorità, la Dso si avvale della conoscenza specialistica delle sue due direzioni regionali, le quali, oltre a fornire informazioni specializzate sulle capacità industriali britanniche, hanno anche una conoscenza approfondita della regione di loro pertinenza, così da poter sfruttare a pieno le possibilità di export¹¹⁹. Inoltre, il team di supporto all'export (*Export Support Team, Est*) del Dit Dso aiuta le imprese anche nella gestione delle fasi successive alla conclusione del contratto. Grazie all'esperienza del team, esse possono essere supportate anche nella definizione del training associato alla vendita¹²⁰.

Oltre ad offrire supporto alle imprese tramite accordi G2G, il governo britannico permette la sottoscrizione di accordi G2G per la vendita dei materiali in surplus delle forze armate. Nel 2018, per quanto riguarda questo particolare tipo di accordi, il Regno Unito ha raggiunto un accordo con Bangladesh, Brasile, Cile, Giordania e Ungheria¹²¹.

Indipendentemente se l'equipaggiamento viene esportato da un'azienda o attraverso la sottoscrizione di un accordo G2G, per poter procedere alla transazione è necessario essere dotati di apposita licenza¹²² che viene rilasciata dalla *Export Control Joint Unit* (Ecju), sia per quanto riguarda prodotti prettamente militari, che prodotti duali¹²³.

¹¹⁶ Defence Growth Partnership, *Delivering Growth. Implementing the Strategic Vision for the UK Defence Sector*, luglio 2014, https://www.defencegrowthpartnership.co.uk/wp-content/uploads/sites/30/2019/08/DGP_Delivering_Growth-1.pdf.

¹¹⁷ Dit-Dso: *About Us*, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-trade-defence-and-security-organisation/about>.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Dit-Dso, *Contacts Directory 2020*, maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/dit-dso-contact-directory>.

¹²⁰ Dit-Dso, *Defence and Security: Exporting Guide*, 13 novembre 2014, <https://www.gov.uk/guidance/defence-and-security-exporting-guide>.

¹²¹ Fco e Export Control Joint Unit, *UK Strategic Export Controls Annual Report 2018*, cit.

¹²² Louisa Brooke-Holland, "An Introduction to UK Arms Export", cit.

¹²³ Sito Ecju: *About Us*, <https://www.gov.uk/government/organisations/export-control-organisation/about>.

2.5 Spagna

2.5.1 Quadro normativo

Il sistema del G2G per le esportazioni in difesa e sicurezza in Spagna è relativamente nuovo ed è stato introdotto nel 2011¹²⁴ con l'emanazione della legislazione iniziale.

Un secondo passo verso il suo completamento è stata l'emanazione di successive leggi inerenti alla liberalizzazione del mercato. Per mezzo della legge 12/2012 del 26 dicembre 2012 il governo spagnolo ha proceduto a indicare con maggiore chiarezza i compiti del Ministero della Difesa che opera in nome e per conto del Governo straniero che intenda portare a termine le procedure di esportazione di armamenti tramite accordi G2G¹²⁵.

A completamento del quadro legislativo, sono stati emanate le seguenti norme che tengono conto anche della legislazione emanata a livello europeo: decreto reale n. 33/2014 che meglio definisce i requisiti del contratto¹²⁶; decreto reale n. 679/2014 sulle licenze necessarie per l'esportazione¹²⁷; l'ordinanza n. DEF/503/2015 contenente disposizioni ulteriori per la buona gestione del contratto G2G¹²⁸.

L'attenzione posta dal governo all'industria della difesa è andata crescendo nel corso degli anni, così come sottolineato dalla Strategia industriale di difesa del 2015¹²⁹; attenzione che ha permesso al Paese di diventare il settimo paese al mondo per esportazioni¹³⁰. Secondo le stime del Ministero della Difesa spagnolo, i ricavi del settore della difesa nel 2017 hanno raggiunto quota 6,2 miliardi di euro, di cui l'81 per cento, ossia circa 5 miliardi di euro, derivante dalle esportazioni di questi materiali¹³¹. Se vengono paragonati i dati del 2017, con quelli del 2011, ovvero dell'anno antecedente all'introduzione dello strumento del G2G per la promozione

¹²⁴ Spagna, *Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad*, <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/08/01/24>.

¹²⁵ Spagna, *Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*, <https://www.boe.es/eli/es/l/2012/12/26/12/con>.

¹²⁶ Ministerio de Defensa, *Real Decreto 33/2014, de 24 de enero, por el que se desarrolla el Título II de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/01/24/33>.

¹²⁷ Ministerio de la Presidencia, *Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/08/01/679>.

¹²⁸ Ministerio de Defensa, *Orden DEF/503/2015, de 16 de marzo, por la que se dictan normas para la aplicación del Real Decreto 33/2014 ..., de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*, <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/03/16/def503>.

¹²⁹ Ministerio de Defensa, *Defence Industrial Strategy*, settembre 2016, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/defence-industrial-strategy-2015.pdf>.

¹³⁰ Pieter D. Wezeman et al., "Trends in International Arms Transfers, 2019", cit.

¹³¹ Ministerio de Defensa-Dirección General de Armamento y Material (Dgam), *Spanish Defence Industries. 2019-2020 Catalogue*, aprile 2019, <https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogue-spanish-defence-industry-2019-2026.html>.

dell'industria nazionale, è possibile constatare un aumento rilevante delle esportazioni. Nel 2011, infatti, le esportazioni ammontavano a circa il 43 per cento del totale delle vendite, per un valore complessivo di circa 2,3 miliardi di euro¹³².

2.5.2 Procedure e funzionamento del sistema

La legge 12/2012 del 26 dicembre 2012, così come integrata dal decreto reale n. 33/2014, individua il Ministero della Difesa come attore preposto alla gestione del contratto G2G per conto del governo straniero¹³³. Nel fare ciò, il Ministero deve assicurare la supervisione, il supporto logistico e il trasferimento di tecnologia necessari a soddisfare i termini del contratto. Tuttavia, è solo con l'ordinanza n. DEF/503/2015 del Ministero della Difesa che viene individuata la Segreteria di Stato per la Difesa quale organo responsabile per la gestione del G2G¹³⁴.

Il G2G spagnolo può avvenire con due modalità differenti, a seconda che il contratto sia gestito totalmente, o supervisionato, dal Ministero della Difesa¹³⁵.

La differenza sostanziale che intercorre tra la gestione completa dell'accordo G2G da parte del Ministero e la sua supervisione da parte dello stesso, risiede, in questo secondo caso, nella mancata azione della Segreteria di Stato per la Difesa nelle fasi della definizione delle clausole contrattuali, della sua gestione economico-finanziaria e della gestione del rischio collegata all'esecuzione dell'accordo G2G, dal momento che queste fasi vengono definite direttamente tra il governo acquirente e l'impresa preselezionata¹³⁶.

Oltre a rendersi interfaccia per contratti con Paesi terzi, il Ministero della Difesa, in particolare l'Ufficio per il supporto estero (*Oficina de apoyo exterior, Oficaex*) facente capo alla Direzione generale per gli armamenti e i materiali, svolge una promozione attiva delle industrie operanti nel settore della difesa e della sicurezza. A titolo di esempio può essere citato il "catalogo delle industrie di difesa spagnole" nel quale, a cadenza biennale, vengono indicate le maggiori imprese e associazioni di imprese categorizzate per settore¹³⁷. Inoltre, il governo spagnolo ha anche previsto dei fondi che possono essere sfruttati a garanzia e supporto dei contratti G2G¹³⁸.

¹³² Ibid.

¹³³ Spagna, Ley 12/2012, de 26 de diciembre..., cit.

¹³⁴ Ministerio de Defensa, Orden DEF/503/2015, de 16 de marzo..., cit.

¹³⁵ Per un'illustrazione delle differenti parti componenti le due tipologie contrattuali si veda: Arturo Alfonso Meiriño, *The International Relations in the Field of Armaments: New Challenges for the Spanish NAD*, 18 maggio 2015, https://www.defensa.gob.es/agredwas/en/Galerias/novedades/files/20150521_NAD.pdf.

¹³⁶ Gregory Alegi, "Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia", cit.

¹³⁷ Ministerio de Defensa-Dgam, *Spanish Defence Industries. 2019-2020 Catalogue*, cit.

¹³⁸ Infodefensa, *Spain Defence & Security Industry 2014*, febbraio 2014, <http://www.infodefensa.com/es/publicaciones/spain-defence-security-industry-2014.html>.

2.6 Svezia

2.6.1 Quadro normativo

La Svezia è sprovvista di un sistema G2G definito per legge. Tuttavia, le esportazioni in ambito di difesa rappresentano una voce importante per le industrie nazionali, tanto da essere comunque supportate tramite un sistema consolidato. Senza l'export dei propri prodotti, sarebbe difficile, per l'industria nazionale di difesa, mantenere il grado di strategicità e competitività raggiunti¹³⁹.

Il volume d'esportazione della Svezia per il comparto difesa è ammontato nel 2018 a 11,4 miliardi di corone svedesi, rimasto tendenzialmente stabile (+1 per cento) rispetto all'anno precedente¹⁴⁰.

L'export degli armamenti si basa principalmente su due documenti legislativi: la legge 1300/1992¹⁴¹ e il decreto 1303/1992¹⁴², così come modificati nel 2018. Secondo il disposto normativo, le esportazioni di armamenti possono essere effettuate solo se non in contrasto con i principi nazionali e con gli obblighi internazionali¹⁴³. A tal proposito, si sottolinea che nel 2017 il Paese ha intrapreso una riforma della legislazione nazionale in senso restrittivo, che è entrata in vigore nell'aprile 2018. Tale riforma mira ad assicurare che le licenze di esportazione vengano rilasciate tenendo in considerazione la democraticità dello stato ricevente l'equipaggiamento o il prodotto venduto¹⁴⁴.

2.6.2 Procedure e funzionamento del sistema

Gli accordi G2G vengono espletati grazie all'azione congiunta di due organi statali: l'Ispettorato per i prodotti strategici (*Inspectorate of Strategic Products, Isp*), quale autorità amministrativa indipendente, e l'Agenzia per gli equipaggiamenti della Difesa (*Försvarets materielverk, Fmv*) facente capo al Ministero della Difesa.

¹³⁹ Sito Fmv: *Defence Export*, aggiornato 20 febbraio 2020, <https://www.fmv.se/english/supplier-information/defence-export>.

¹⁴⁰ Inspectorate of Strategic Products (Isp), *Annual Report 2018*, dicembre 2019, https://isp.se/media/1327/isp_annualreport2018_web.pdf.

¹⁴¹ Svezia, *The Military Equipment Act (1992:1300)*, http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/sweden.htm. Per il testo con gli aggiornamenti al 2018 si veda: *Lag (1992:1300) om krigsmateriel*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921300-om-krigsmateriel_sfs-1992-1300.

¹⁴² Svezia, *The Military Equipment Ordinance (1992:1303)*, http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/sweden.htm.

¹⁴³ Ministry for Foreign Affairs, *Strategic Export Controls in 2018 – Military Equipment and Dual-Use Items*, 11 aprile 2019, <https://www.government.se/legal-documents/2020/01/strategic-export-controls-in-2018--military-equipment-and-dual-use-items>.

¹⁴⁴ Ibid.

Il supporto all'export della difesa è tra i compiti primari della Fmv, posto che l'esportazione offra benefici anche all'apparato di difesa nazionale¹⁴⁵. Con ciò si fa riferimento non solo alle capacità tecnico-industriali che tramite l'esportazione vengono mantenute e sviluppate, ma anche al contributo offerto al rafforzamento delle relazioni con il Paese di destinazione.

Nel supporto all'export, Fmv può assumere due ruoli: agire in nome e per conto del governo estero che incarica l'Agenzia sulla base di un accordo G2G; supportare le industrie della difesa nei casi in cui il suo supporto sia possibile¹⁴⁶.

Tenendo in considerazione il primo caso, affinché il governo svedese e quello estero possano giungere ad un accordo, è necessaria la preventiva autorizzazione da parte dell'Isp. È infatti compito dell'Isp¹⁴⁷ effettuare i controlli necessari per garantire che le licenze d'esportazione vengano rilasciate nel rispetto della legislazione nazionale e degli obblighi internazionali. L'Isp può eventualmente avvalersi anche del parere del Consiglio per il controllo dell'export (*Export Control Council, Ecc*)¹⁴⁸ per la valutazione dei casi più particolari. Una volta ottenuta l'autorizzazione da parte dell'Isp, il Fmv procede con la contrattazione dell'accordo G2G con la controparte.

Grazie alla prassi consolidata dello strumento dell'accordo intergovernativo, quest'ultimo non interessa solo l'export dei sistemi d'arma, ma prevede che riguardi il leasing degli armamenti¹⁴⁹, la ricerca e sviluppo (R&S), l'addestramento, nonché gruppi di utilizzatori e protezione delle fonti di approvvigionamento. Tuttavia, senza l'autorizzazione finale da parte del governo, l'accordo con il Paese terzo non è valido¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Sito Fmv: *Defence Export*, aggiornato 20 febbraio 2020, <https://www.fmv.se/english/supplier-information/defence-export>.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Sito Isp: *About the ISP*, aggiornato 2 marzo 2020, <https://isp.se/eng/about-the-isp>.

¹⁴⁸ Sito Isp: *Our Councils*, aggiornato 2 marzo 2020, <https://isp.se/eng/about-the-isp/our-councils>.

¹⁴⁹ Saab AB, "Agreement Between Hungary and Sweden Concerning the Lease of JAS 39 Gripen Now Finalized", in *Defense-Aerospace.com*, 20 dicembre 2001, [http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/8042/hungary-signs-gripen-lease,-offsets-\(dec.-21\).html](http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/8042/hungary-signs-gripen-lease,-offsets-(dec.-21).html).

¹⁵⁰ Gregory Alegi, "Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia", cit.

3. La regolamentazione italiana degli accordi "Government to Government" nel settore della difesa

di Michele Nones

3.1 Il quadro normativo

Il quadro normativo italiano in materia di G2G è basato sull'articolo 537-ter del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66¹⁵¹) inserito dal decreto legge 21 giugno 2013 n. 69¹⁵², art. 48 comma 1, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98¹⁵³ e, adesso, modificato dall'articolo 55, decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124¹⁵⁴, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157¹⁵⁵.

L'iniziale formulazione dell'articolo 537-ter limitava l'eventuale attività del Ministero della Difesa al "supporto tecnico-amministrativo", con ciò escludendo che il Ministero potesse agire in nome e per conto del Governo estero nelle attività contrattuali. Questa esclusione era stata esplicitamente richiesta nel dibattito parlamentare al fine di ridurre l'impegno "giuridico" e l'esposizione "politica" del Governo e, specificatamente, del Ministero della Difesa e delle Forze Armate. La disposizione rinviava, comunque, ad un successivo regolamento la definizione della disciplina esecutiva e attuativa di tale attività di "supporto tecnico-amministrativo".

Un segnale opposto poteva essere, però, individuato nella precisazione che doveva trattarsi di "materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale anche in uso alle Forze armate", accettando, quindi, che l'attività di "supporto tecnico-amministrativo" può riguardare anche equipaggiamenti prodotti autonomamente dall'industria italiana, senza che essi debbano essere in servizio presso le nostre Forze Armate. Con questa formulazione, per altro, si era evitato di costringere le Forze Armate ad acquisire determinati equipaggiamenti al solo scopo di poterne promuovere l'esportazione. E, seppure è vero che difficilmente si possono vendere all'estero prodotti non adottati dalle Forze Armate, per lo meno in teoria la Difesa può in questo modo garantire comunque il suo "supporto tecnico-amministrativo".

¹⁵¹ Decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66: *Codice dell'ordinamento militare*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15;66>.

¹⁵² Decreto legge 21 giugno 2013 n. 69: *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2013-06-21;69>.

¹⁵³ Legge 9 agosto 2013 n. 98: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-08-09;98>.

¹⁵⁴ Decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124: *Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2019-10-26;124>.

¹⁵⁵ Legge 19 dicembre 2019, n. 157: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2019-12-19;157>.

Un altro vincolo riguardava il "rispetto dei principi, delle norme e delle procedure in materia di esportazione di materiali d'armamento di cui alla legge 9 luglio 1990 n. 185". Va da sé che vale sempre il principio che, a meno di un'esplicita esclusione, la normativa in vigore si applica anche per il campo di applicazione di una nuova legge. L'averlo voluto ribadire ha evidentemente rappresentato un messaggio "politico" volto a rassicurare alcuni settori dell'opinione pubblica e delle forze politiche, nella stessa direzione dell'esclusione delle attività contrattuali. Nella normativa italiana sul controllo delle esportazioni vi è, in effetti, una clausola di potenziale esclusione nel comma 9 dell'articolo 1 ("Controllo dello Stato"), a mente del quale "Sono escluse dalla disciplina della presente legge: [...] b) le esportazioni o concessioni dirette e i trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali". Premesso che questa esclusione non risulta mai essere stata applicata, sembra difficile che il legislatore abbia inserito "gratuitamente" uno specifico riferimento a questa normativa, per poi arrivare all'utilizzo di una clausola di esclusione che consentirebbe sicuramente il "rispetto dei principi, delle norme", ma non sicuramente quello delle "procedure".

Per definire il regolamento di attuazione del nuovo articolo 537-bis del Codice dell'ordinamento militare sono poi serviti quasi due anni al termine dei quali è stato emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104¹⁵⁶. Tra le ragioni principali del ritardo si segnalano: (1) il quadro normativo generale era limitato e disomogeneo (frutto in gran parte della tradizionale stratificazione giuridica italiana); (2) non vi erano esperienze nazionali e, per di più, l'iniziativa legislativa non era stata preceduta da un'approfondita analisi e riflessione su questa complessa materia che potesse aiutare la costruzione della strumentazione esecutiva; (3) si voleva trovare una formulazione che estendesse il più possibile il ruolo del Ministero della Difesa, pur nel rispetto formale dei limiti fissati dal legislatore. Il regolamento in questione in realtà "presenta una struttura alquanto essenziale, disciplinando solo procedure amministrative interne e profili organizzativi dell'attività di assistenza posta in essere dall'amministrazione della difesa"¹⁵⁷.

Fra gli aspetti più rilevanti, anche nell'ottica del recente cambiamento dell'articolo 537-ter, vi è, all'articolo 1 ("Definizioni"), la distinzione fra "accordi internazionali" (lettera a) e "intese internazionali" (lettera b) derivanti dai primi, in modo da separare gli accordi conclusi dall'Italia con uno o più Stati esteri dai documenti

¹⁵⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015, n. 104: *Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della Difesa in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, a norma dell'articolo 537-ter del Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:2015;104>.

¹⁵⁷ Per gli approfondimenti giuridici vedi Luca Vincenzo Maria Salamone, "La nuova disciplina giuridica in materia di cooperazione governativa con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale alla luce del decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104, in *Federalismi.it*, n. 6/2016 (23 marzo 2016), p. 15, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31624>.

non-governativi aventi carattere tecnico-amministrativo sottoscritti dal Ministero della Difesa. Ma, soprattutto, l'individuazione delle "attività di supporto tecnico-amministrativo" (lettera c): "qualsiasi attività di assistenza tecnica, ingegneristica, logistica, manutentiva, addestrativa, formativa, amministrativa, legale, nonché di coordinamento della contrattualistica e degli aspetti connessi alla gestione finanziaria, anche nella fase della pianificazione e definizione dell'esigenza e del relativo impatto sui costi". In questo modo si è cercato di estendere il "supporto" della Difesa a tutte le tipologie di attività possibili e a tutte le complesse e articolate fasi del *procurement*. Ma, ovviamente, per le ragioni indicate in premessa, non si poteva includere l'attività contrattuale che doveva restare pertanto a carico dello Stato estero coinvolto.

All'articolo 2 ("Oggetto e finalità") si precisa che a tutta l'attività in esame si applica la legge 9 luglio 1990 n. 185¹⁵⁸ "ivi comprese le procedure attinenti alle trattative, ai controlli e al monitoraggio". Quindi né utilizzo di possibili semplificazioni né, tanto meno, ipotesi di esclusione dal campo di applicazione della legge.

All'articolo 3 ("Autorizzazione ministeriale"), è definita la procedura autorizzativa "per l'acquisizione [...] di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze armate, e per le correlate esigenze di sostegno logistico e assistenza tecnica" (comma 1), basata sull'approvazione da parte del Ministro della Difesa, d'intesa con il Ministro degli Affari esteri (comma 3), della richiesta presentata dal Segretario generale della Difesa, sentito il Capo di Stato Maggiore della Difesa. Una volta definita l'intesa con lo stato estero, il Segretario generale della Difesa la può sottoscrivere dopo aver acquisito "il nulla osta del Ministro della difesa e del Ministro degli affari esteri" (comma 4). Se, invece, si tratta di "supporto di carattere logistico, formativo, addestrativo e di assistenza tecnica" (comma 2), il Segretario generale della Difesa deve acquisire l'accordo delle Forze Armate interessate e ottenere l'autorizzazione del solo Ministro della Difesa.

All'articolo 4 ("Attività del Segretariato generale") si individuano le competenze: le "attività di supporto tecnico-amministrativo" sono svolte dal Segretariato generale della Difesa "tramite le proprie articolazioni ed eventualmente avvalendosi anche dell'Agenzia di cui all'articolo 48 del codice dell'ordinamento militare" (ossia dell'Agenzia industrie difesa, Aid) e si precisa, al comma 1, che possono essere svolti "anche gli aspetti di gestione finanziaria dell'intera operazione di acquisto". Questa attività, secondo il comma 2, "può implicare lo svolgimento delle funzioni connesse con le procedure di selezione del contraente, nonché il coordinamento della contrattualistica per tutte le fasi dei procedimenti, ad esclusione delle trattative commerciali". Sempre all'articolo 4, comma 5, relativo alle procedure "connesse con la selezione del contraente" si richiamano le "disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 49". Si tratta del "Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi

¹⁵⁸ Legge 9 luglio 1990, n. 185: *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990;185>.

e forniture militari, a norma dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, recante attuazione della direttiva 2009/81/CE¹⁵⁹. Al suo articolo 3 ("Disciplina dei contratti esclusi dall'applicazione del decreto legislativo"), comma 1, è precisato che "I contratti esclusi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo sono disciplinati dalle norme procedurali specifiche dettate da accordi o intese internazionali conclusi dall'Italia con uno o più Paesi terzi, o dall'Italia e uno o più Stati membri con uno o più Paesi terzi".

Successivamente con l'articolo 5 si definiscono i criteri e le procedure per la "Quantificazione dei costi" e con l'articolo 6 quelli per la "Riassegnazione dei fondi"¹⁶⁰.

Infine, l'articolo 7 ("Informazione al Parlamento"), prevede che il Parlamento sia informato dal Ministero della Difesa sull'eventuale attività svolta tramite la Relazione al Parlamento sulle esportazioni militari di cui all'articolo 5 della legge 9 luglio 1990 n. 185¹⁶¹ o su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari.

Come anticipato in premessa, il quadro normativo è cambiato lo scorso anno col decreto legge 26 ottobre 2019 n. 124¹⁶² convertito con modificazione dalla legge 19 dicembre 2019 n. 157¹⁶³ che all'articolo 55 ha provveduto a modificare l'articolo 537-ter.

Il nuovo articolo 537-ter, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare presenta queste novità:

1. viene aggiunta la previsione della "intesa" con il Ministero dell'Economia e delle Finanze oltre che il Ministero degli Affari esteri;
2. si precisa che lo scopo deve essere quello "di soddisfare esigenze di approvvigionamento di altri Stati esteri";
3. si chiarisce che questa attività deve essere svolta "senza assunzione di garanzie di natura finanziaria";
4. e infine, soprattutto, si aggiunge anche la possibilità di svolgere "attività contrattuale".

3.2 La normativa europea

Nella strategia nazionale per gli accordi G2G deve essere tenuta presente anche la normativa europea sulle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza (Direttiva 2009/81/

¹⁵⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 49: *Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi e forniture militari, a norma dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, recante attuazione della direttiva 2009/81/CE*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:2013-03-13;49>.

¹⁶⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015, n. 104, cit.

¹⁶¹ Legge 9 luglio 1990, n. 185, cit.

¹⁶² Decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, cit.

¹⁶³ Legge 19 dicembre 2019, n. 157, cit.

CE) del 13 luglio 2009¹⁶⁴, per lo meno per quanto attiene il coinvolgimento degli Stati membri.

La regolamentazione interviene a due livelli: il primo riguarda lo stato membro che vuole acquisire un determinato equipaggiamento attraverso un accordo G2G, ma che lo deve fare nel rispetto della Direttiva (anche quando lo stato fornitore è extra-Ue); il secondo riguarda lo stato membro fornitore, soprattutto nei confronti delle imprese che sono coinvolte nella fornitura.

3.2.1 *Gli impegni dello stato membro "acquirente"*

In realtà, però, la richiesta che viene quasi sempre dallo stato membro "acquirente" è quella di essere supportato anche nell'impostazione della procedura di "costruzione" dell'accordo G2G in modo da assicurarne il rispetto della normativa europea. Di qui la necessità di una costante attenzione per questi aspetti da parte del Ministero della Difesa.

Il principio dell'esclusione degli appalti aggiudicati da un governo a un altro governo è anticipato dal considerando 30 che stabilisce che "Data la specificità del settore della difesa e della sicurezza, gli acquisti da parte di un governo di materiali, lavori e servizi da un altro governo dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva" e poi sancito dall'articolo 13, lettera f) della Direttiva. Ma l'articolo 11 sottolinea, a proposito delle esclusioni, che "Nessuna delle norme, procedure, programmi, accordi, intese o appalti menzionati nella presente sezione possono essere utilizzati allo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva"¹⁶⁵. Va, inoltre, ricordato che è giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea che le disposizioni che autorizzano eccezioni alle disposizioni Ue in materia di appalti pubblici debbano essere interpretate restrittivamente.

Dopo la pubblicazione della Direttiva, la Commissione europea ha avviato un costante confronto con gli Stati membri volto a chiarire dubbi e difformità interpretative, soprattutto sulle clausole di esclusione. Nell'ambito di questa attività la Commissione ha pubblicato il 2 dicembre 2016 la Comunicazione su "Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio"¹⁶⁶. Lo scopo di questa, come delle altre

¹⁶⁴ Direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori..., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Commissione europea, *Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza [articolo 13, lettera f), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio]* (C/2016/7727), 2 dicembre 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202(01)).

Comunicazioni, è l'interpretazione della normativa della Commissione europea e, conseguentemente, di chiarire quali potrebbero essere le conseguenze di un comportamento difforme degli Stati membri, fermo restando che solo la Corte di Giustizia può stabilire un'interpretazione giuridicamente vincolante.

In questa Comunicazione la Commissione è partita dal riconoscimento particolarmente interessante sull'importanza degli accordi G2G:

Le transazioni G2G rappresentano una quota non trascurabile del mercato della difesa nell'UE. Tra il 2005 e il 2012 il valore degli acquisti nel settore della difesa effettuati da uno Stato membro presso un altro governo ammontava a circa 22,8 miliardi di EUR, ossia il 9 % della spesa totale dell'UE in materiali per la difesa. I governi possono decidere di acquistare materiale militare o servizi da un altro governo per una serie di ragioni. In molti casi il G2G offre agli "Stati membri venditori" l'opportunità di disfarsi di materiale in eccedenza e agli "Stati membri acquirenti" quella di acquistare capacità di difesa a prezzi accessibili e può pertanto costituire un valido strumento per far fronte alle sfide poste dai vincoli di bilancio e dalla ristrutturazione delle forze armate. In determinate circostanze il G2G può anche rappresentare l'opzione di acquisizione più appropriata, se non addirittura l'unica, in grado di soddisfare specifiche esigenze in materia di capacità militari, necessarie a garantire l'interoperabilità o il "vantaggio operativo" delle forze armate degli Stati membri. Il G2G può anche costituire un mezzo rapido per far fronte ad esigenze operative urgenti. Il G2G può anche essere utilizzato come strumento di cooperazione tra gli Stati membri. È quanto può avvenire, ad esempio, allorché uno Stato membro acquista, in conformità della direttiva, materiali o servizi per conto di tutti gli Stati membri cooperanti e successivamente trasferisce parti di tali materiali e servizi agli altri governi.

Ma, nello stesso tempo, la Commissione ha sottolineato i limitati risultati conseguiti nel processo di integrazione ed apertura alla competizione del mercato europeo della difesa:

Nella comunicazione "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"¹⁶⁷ del luglio 2013, la Commissione ha affermato che le esclusioni specifiche contenute nella direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶⁸ potrebbero "essere interpretate in modo tale da compromettere la corretta attuazione della direttiva. Ciò potrebbe mettere a repentaglio la parità di condizioni sul mercato interno. La Commissione assicurerà pertanto che tali esclusioni siano interpretate

¹⁶⁷ Commissione europea, *Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente* (COM/2013/542), 24 luglio 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52013DC0542>.

¹⁶⁸ Direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009, cit.

in senso restrittivo e non vengano utilizzate per eludere la direttiva¹⁶⁹.

La Commissione ha, quindi, espresso la sua preoccupazione per il ricorso alle esclusioni da parte degli Stati membri e questo spiega la crescente attenzione e il rischio di possibili interventi volti a scoraggiarli. Per ora, comunque, la Commissione ha avanzato una serie di suggerimenti di buone pratiche.

Di qui il riferimento all'opportunità di svolgere un'approfondita indagine di mercato prima di ogni accordo G2G "che stabilisca chiaramente che l'aggiudicazione di un determinato appalto a un altro governo rappresenta l'unica opzione, o la migliore"¹⁷⁰. Questa indagine può essere limitata al "mercato interno" perché ovviamente la Commissione vuole tutelare la competizione fra le imprese europee, lasciando agli Stati membri la responsabilità di escludere fornitori extra-europei.

La Comunicazione prevede alcuni scenari, fra cui quello in cui "la concorrenza è inesistente o impraticabile" e quello in cui le amministrazioni aggiudicatrici "siano incerte quanto all'assenza o all'impraticabilità della concorrenza al fine di soddisfare le loro specifiche esigenze di approvvigionamento"¹⁷¹. In generale, la Commissione ritiene che prima di decidere la soluzione dell'accordo G2G, uno Stato membro dovrebbe verificare se esistono soluzioni alternative più competitive. Solo a queste condizioni

Qualora, sulla base di una valutazione imparziale delle informazioni raccolte mediante la pubblicità pre-appalto, le amministrazioni aggiudicatrici giungano alla conclusione che l'aggiudicazione di un determinato appalto a un altro governo rappresenti l'unica opzione, o la migliore, per soddisfare le proprie esigenze, esse porteranno avanti i negoziati con tale/i governo/i e aggiudicheranno l'appalto G2G in applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 13, lettera f), della direttiva.

Con un'ulteriore avvertenza: "In ogni caso le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero documentare la loro valutazione per essere in grado, all'occorrenza, di dimostrare sulla base della documentazione di supporto che le loro decisioni sono giustificate".

Da questa impostazione emerge chiaramente che gli accordi G2G all'interno dell'Unione europea sono ritenuti possibili solo se sono volti ad ottenere una collaborazione che nessun ricorso ad un'impresa, per quanto articolato, potrebbe assicurare.

¹⁶⁹ Commissione europea, *Un nuovo corso per la difesa europea. Tabella di marcia per l'attuazione della comunicazione COM (2013) 542... (COM/2014/387)*, 24 giugno 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0387>.

¹⁷⁰ Commissione europea, *Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza...*, cit.

¹⁷¹ Ibid.

La Comunicazione della Commissione è volta, quindi, a chiarire gli obblighi dello Stato membro che intende ricorrere ad un accordo G2G per soddisfare una propria esigenza nel campo della difesa e della sicurezza. Secondo la Commissione è “soltanto [a]gli appalti conclusi esclusivamente tra due governi” che va circoscritta l’esclusione prevista dall’articolo 13, lettera f) della Direttiva. A questo fine si precisa che l’esclusione “riguarda unicamente l’appalto tra due governi, mentre non comprende i relativi appalti aggiudicati tra il governo che vende e un operatore economico”.

3.2.2 *Gli impegni per lo stato membro “venditore”*

Per quanto riguarda, invece, le implicazioni della Direttiva per lo stato membro che vende gli equipaggiamenti nel quadro di un accordo G2G, la Commissione ha fornito ulteriori chiarimenti con la Comunicazione pubblicata l’8 maggio 2019 sugli “Orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza”¹⁷².

Nel punto 5.2 (Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara), la Commissione sostiene che:

Oltre agli acquisti tra governi è anche possibile effettuare l’acquisto direttamente dal produttore delle attrezzature in questione. L’articolo 28, paragrafo 1, lettera e), della direttiva dispone che le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono aggiudicare appalti di lavori, forniture e servizi mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara “qualora, per ragioni di natura tecnica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l’appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato”¹⁷³.

Di seguito vi è uno specifico richiamo al considerando 52 della direttiva che contiene ulteriori spiegazioni relative all’articolo 28, paragrafo 1, lettera e):

Può accadere che, per talune forniture rientranti nell’ambito di applicazione della presente direttiva, un solo operatore economico sia in grado di eseguire l’appalto perché titolare di diritti esclusivi o per ragioni tecniche. In tal caso, l’amministrazione aggiudicatrice/l’ente aggiudicatore dovrebbe poter aggiudicare appalti o accordi quadro direttamente a quell’operatore economico. Tuttavia, le ragioni tecniche in base alle quali un solo operatore economico può eseguire un appalto dovrebbero essere rigorosamente definite e giustificate caso per caso. [...] Le ragioni tecniche possono anche

¹⁷² Commissione europea, *Orientamenti relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza)* (C/2019/3290), 8 maggio 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508(01)).

¹⁷³ Ibid.

derivare da requisiti specifici di interoperabilità o sicurezza che devono essere soddisfatti per garantire il funzionamento delle forze armate o delle forze di sicurezza¹⁷⁴.

Subito dopo si precisa: "qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni":

- una reale iniziativa di cooperazione nel settore della difesa (ad esempio "messa in comune e condivisione", manutenzione congiunta e supporto in servizio o operazione interforze) è avviata da un accordo o un'intesa internazionale tra lo Stato membro acquirente e altri Stati membri o paesi terzi";
- ciò avviene prima della definizione della strategia di appalto da parte dello Stato membro acquirente;
- dopo aver valutato se prodotti/attrezzature simili presenti sul mercato renderebbero possibile l'attuazione dell'iniziativa di cooperazione nel settore della difesa, lo Stato membro acquirente comprova che l'acquisizione di attrezzature uguali a quelle già in servizio nell'altro Stato membro o in un paese terzo è l'unico modo per consentire l'attuazione dell'iniziativa suddetta. Questa valutazione potrebbe ad esempio assumere la forma dell'analisi di mercato [...]¹⁷⁵.

Questa impostazione può, quindi essere utilizzata dal Ministero della Difesa quando dovesse agire in nome e per conto di uno stato membro nel quadro di un accordo G2G.

3.3 Le possibili criticità

Le modifiche introdotte all'articolo 537-ter, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare, pur avendo rimosso la precedente esclusione delle attività contrattuali, non sembrano, però, aver risolto tutti i problemi sul piano normativo e su quello operativo.

3.3.1 Le criticità normative

Sul piano normativo restano alcune criticità sia nella legge che nel regolamento, anche perché non ancora modificato rispetto alla normativa sopravvenuta.

Per quanto riguarda la legge, le due principali criticità sembrano essere le seguenti:

- 1) Non è prevista un'adeguata procedura di approvazione governativa per stabilire quali sono i Paesi con i quali l'Italia può stipulare accordi G2G. Questo tipo di accordo, per sua natura, dovrebbe muoversi in una più ampia strategia di collaborazione strategica con il Paese interessato sia perché si va ad assumere

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

un impegno di medio-lungo periodo sia per la strategicità di ogni fornitura di equipaggiamenti militari. Tanto più l'accordo è di ampia dimensione finanziaria, copre un lungo periodo (l'intero ciclo di vita dell'equipaggiamento, l'addestramento delle forze armate locali e il supporto logistico) e riguarda le principali capacità di difesa e tanto più forte risulterà il legame con quel Paese. Questo offrirà grandi vantaggi all'Italia in tutti i campi, ma rappresenterà anche un impegno che dovrà permanere ed essere garantito nel tempo. In quest'ottica la presenza di "accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare" costituisce solo uno dei presupposti per arrivare ad un accordo G2G. Basta considerare l'ampio numero di accordi di collaborazione bilaterale sottoscritti dall'Italia per rendersi conto che la decisione di stipulare un accordo G2G dovrebbe, invece e preliminarmente, essere sottoposta ad un attento esame in una sede adeguata (Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Economia e finanze, Interno e Sviluppo economico).

2) Non è prevista alcuna misura per facilitare la movimentazione degli equipaggiamenti oggetto di un accordo G2G. Anzi, come sopra indicato, l'esplicito riferimento al "rispetto dei principi, delle norme e delle procedure in materia di esportazione di materiali d'armamento di cui alla legge 9 luglio 1990 n. 185" porterebbe a far ricadere le attività derivanti da accordi G2G nel campo di applicazione di tale legge.

L'unica facilitazione potrebbe essere quella offerta dal comma 9 dell'articolo 9 ("Disciplina delle trattative contrattuali"):

L'inizio delle trattative contrattuali ai fini delle operazioni di cui al comma 1 da e verso Paesi NATO e UE ovvero delle operazioni contemplate da apposite intese intergovernative, deve essere comunicato al Ministero della difesa che, entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione, ha facoltà di disporre condizioni o limitazioni alla conclusione delle trattative stesse¹⁷⁶.

Questo consentirebbe di accelerare i tempi per tale autorizzazione, limitarne al solo Ministero della Difesa la responsabilità e semplificare la documentazione che l'impresa interessata deve fornire. Anche in questo caso non sembrano esserci stati esempi di applicazione, ma probabilmente questo potrebbe avvenire per gli accordi G2G se corrispondessero all'impostazione indicata al punto 1) e, quindi, i paesi coinvolti potessero essere considerati "assimilabili" a quelli Nato e Ue; in ogni caso si tratterebbe di una semplificazione minima.

Tenendo, invece, conto della complessità e della rigidità della nostra normativa in materia di controllo delle esportazioni militari, sarebbe opportuno e utile prevedere che queste forniture possano essere gestite attraverso una specifica procedura, analoga a quella oggi limitata ai trasferimenti intra-comunitari attraverso la "Autorizzazione globale di trasferimento" prevista dall'articolo 10-quater.

¹⁷⁶ Legge 9 luglio 1990, n. 185, cit.

Per quanto riguarda il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104, è inevitabile una sua modifica, come minimo adeguandolo al nuovo testo dell'articolo 537-ter per quanto riguarda i quattro aspetti innovativi indicati precedentemente. Tenendo, però, conto che la previsione della "attività contrattuale" modifica radicalmente il ruolo del Ministero della Difesa, sembrerebbe opportuna una rivisitazione del regolamento al fine di chiarirne alcuni aspetti, correggerne altri e completare il quadro regolamentare, comprendendovi anche e meglio le attività da svolgere a monte e quelle a valle.

Questo vale, ad esempio, per lo svolgimento dei compiti del Ministero della Difesa che nella legge deve operare "tramite proprie articolazioni", mentre nel regolamento si fa riferimento al Segretariato generale della Difesa "tramite le proprie articolazioni ed eventualmente avvalendosi anche dell'Agenzia di cui all'articolo 48 del codice dell'ordinamento militare" (Agenzie industrie Difesa)¹⁷⁷. Questa impostazione esclude, quindi, la possibilità di utilizzare anche la società Difesa Servizi nelle attività legate ad un accordo G2G (a prescindere dagli attuali vincoli costitutivi che ne rendono difficile e incerto il possibile coinvolgimento).

In ogni caso, trattandosi di un decreto del Presidente della Repubblica, la sua modifica dovrà avvenire secondo le stesse modalità, ovvero su "proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze".

3.3.2 *Le criticità operative*

L'esclusione fino ad oggi della "attività contrattuale" non ha, purtroppo, consentito di maturare una significativa esperienza nella gestione degli accordi G2G.

Questo ha impedito di verificare se la soluzione prevista dal regolamento, con l'attribuzione di tutta l'attività gestionale al Segretariato generale della Difesa (con l'eventuale contributo dell'Aid), potrebbe operare efficacemente. La struttura del Segretariato è, infatti, limitata quantitativamente, così come lo sono le sue Direzioni tecniche (Terrarm, Armaereo, Navarm e Teledife). Il raffronto con le analoghe strutture dei grandi Paesi europei evidenzia chiaramente questo sottodimensionamento. Vi sono, inoltre, problemi di alimentazione di personale qualificato e di ricambio generazionale: le Forze Armate non sembrano essere disponibili ad assegnare il personale migliore, il personale civile continua ad essere penalizzato e "schiacciato" dalla presenza militare e alle leve più giovani del personale dirigenziale civile, spesso molto preparate, non si riesce in nessun caso a garantire una veloce progressione di carriera, infine il personale tecnico è insufficiente e sfavorito negli avanzamenti.

¹⁷⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104, cit.

L'attuale struttura risulta appena sufficiente per gestire i programmi di ammodernamento degli equipaggiamenti delle Forze Armate, soprattutto se nazionali. Per i programmi di collaborazione internazionale, infatti, vi sono agenzie e organizzazioni ormai ben oliate in ambito Nato e, per quelli europei, opera molto efficacemente l'Occar, anche se tutte queste a loro volta utilizzano una quota di militari italiani (ed essendo anche più attrattive a livello stipendiale, risultano molto attrattive per il personale).

Ci si deve, di conseguenza, domandare se il Segretariato generale della Difesa potrebbe, nelle attuali condizioni, far fronte da solo al carico di lavoro connesso con un eventuale accordo G2G. Mentre, infatti, nel quadro della tradizionale attività svolta a favore delle nostre imprese in campo internazionale potrebbe sicuramente promuovere e gestire la fase preliminare di un accordo G2G, nel momento in cui si trattasse di definirne gli specifici contenuti bisognerebbe senz'altro far fronte ad un significativo sforzo aggiuntivo. Nella fase operativa, poi, lo sforzo richiesto sarebbe ancora maggiore e particolarmente concentrato al suo inizio.

Più in generale bisogna, però, anche chiedersi se la natura dell'attività nel campo degli accordi G2G non richieda un notevole livello di flessibilità legato a numero, dimensione, fasatura temporale, durata. Attorno al nucleo stabile che dovrebbe necessariamente essere rappresentato e garantito dal Segretariato generale della Difesa e alle sue Direzioni tecniche si potrebbe, quindi, prevedere il contributo di un organismo che possa muoversi con maggiore agilità soprattutto per quanto riguarda il reclutamento delle diverse professionalità necessarie nelle diverse fasi di un accordo G2G, partendo da quelle più giuridiche e finanziarie per arrivare a quelle più gestionali e tecniche.

In quest'ottica, tenendo conto delle numerose competenze che via via si perdono, a causa della rigida contrattualistica pubblica, questo organismo dovrebbe essere autorizzato a recuperarle attraverso contratti privatistici, limitati al tempo necessario. Questo anche tenendo conto che si eviterebbero sostituzioni del personale impegnato, soprattutto durante le fasi più delicate degli accordi G2G.

3.4 Le possibili evoluzioni

Alla luce del quadro precedentemente descritto, si potrebbero prevedere due possibili modelli. Uno da realizzarsi con un orizzonte temporale breve, in ipotesi un semestre, che tamponerebbe le esigenze immediate, ma che lascerebbe aperte alcune importanti questioni, un secondo con un orizzonte temporale di perlomeno un anno e mezzo (sempre che sia sostenuto da una forte volontà politica) che consentirebbe di strutturare più efficacemente l'attività nel campo degli accordi G2G. La prima ipotesi passa attraverso una modifica dell'attuale regolamento, emanato col decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104, la seconda attraverso un intervento legislativo e successivo adeguamento regolamentare. Ma, in realtà, le due ipotesi potrebbero anche integrarsi e marciare parallele, se fossero impostate unitariamente: si potrebbe così cominciare a costruire e sperimentare concretamente le attività G2G e, contemporaneamente,

lavorare al completamento del sistema G2G (approvate le modifiche all'articolo 537-ter, gli ulteriori adeguamenti regolamentari sarebbero di minore entità e, quindi, attuabili rapidamente).

Vale la pena di ricordare che questa fu esattamente la strada scelta nel 1998 dall'allora Ministro Andreatta volendo intervenire sulla normativa italiana in materia di controllo delle esportazioni militari: subito una modifica del regolamento allora in vigore per cercare di chiarire e semplificare procedure e carico burocratico affidata ad un gruppo di lavoro interministeriale diretto dal Consigliere militare del Pcm e, subito dopo, l'avvio nella stessa sede di una riflessione per rivedere e adeguare la legge 9 luglio 1990 n. 185. Purtroppo la prima parte fu realizzata, mentre la seconda si concretizzò solo nel gennaio 2000 in un coraggioso disegno di legge del Governo D'Alema che, però, si arenò in Parlamento (proprio perché non più sostenuta da una forte volontà politica). Una riforma radicale che, a distanza di venti anni, sorprende per la sua modernità e che evidenzia le carenze della normativa rimasta in vigore. Ma resta l'esperienza positiva di avere raggiunto degli obiettivi "tattici" senza aver rinunciato a perseguire quelli "strategici".

Un efficace sistema G2G dovrebbe prevedere tre fasi: preparatoria, decisionale e operativa. Nei due schemi allegati le tre fasi sono rappresentate includendo i soggetti coinvolti e distinguendo fra i collegamenti funzionali/organizzativi e quelli di coordinamento.

I due modelli prevedono un ruolo centrale del Segretariato generale della Difesa nella fase preparatoria e in quella operativa: nella prima tutti gli attori dovrebbero essere coordinati dal Segretariato generale della Difesa; nella terza il Segretariato generale della Difesa dovrebbe essere la controparte dello stato estero e avvalersi delle Direzioni tecniche e di Aid nella prima ipotesi e anche di Difesa Servizi nella seconda, definendo volta per volta il loro ruolo sulla base delle esigenze e delle richieste dello stato estero.

Nella seconda fase, quella decisionale, il ruolo centrale nella prima ipotesi dovrebbe "formalmente" prevedere un blando coinvolgimento interministeriale stante l'attuale formulazione dell'articolo 537-ter. Nella seconda ipotesi, invece, è previsto un Gruppo di coordinamento interministeriale presieduto dal Consigliere militare del Pcm per predisporre il successivo "riconoscimento" da parte del Governo che la collaborazione con quel Paese ha un carattere strategico e pertanto merita un accordo G2G che coinvolga il sistema-paese in un medio-lungo orizzonte temporale.

3.4.1 Adeguamento regolamentare

La modifica del regolamento emanato col decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015 n. 104 dovrebbe completare e modificare l'attuale testo su questi aspetti (vedi schema in Allegato A e nuovo regolamento in Allegato B):

1) Per adeguare il testo alle modifiche introdotte dal decreto legge 26 ottobre 2019 n. 124 convertito con modificazione dalla legge 19 dicembre 2019 n. 157, aggiungere la definizione di "attività contrattuale" all'articolo 1 ("Definizioni"), precisando che il Ministero della Difesa può quindi agire "in nome e per conto dello Stato estero interessato". Conseguentemente potrà essere riformulata l'attuale definizione di "attività di supporto tecnico-amministrativo" spostando la parte "di coordinamento della contrattualistica e degli aspetti connessi alla gestione contrattuale" nella definizione precedente.

Allo stesso fine, aggiungere il termine "contrattuale e" prima di ogni riferimento a "di supporto tecnico-amministrativo" (articolo 3 comma 1 e 4, articolo 4 comma 1 e 2, articolo 7 comma 1).

2) Prevedere che sia il Segretario generale della Difesa a coordinare la fase preparatoria degli accordi G2G, coinvolgendo lo Stato Maggiore della Difesa e gli Stati maggiori di Forza armata, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri degli Affari esteri, dell'Economia e delle finanze e dello Sviluppo economico, i competenti organismi pubblici e privati, insieme all'industria nazionale. Questa impostazione chiarirebbe che tutte le iniziative devono, fin dall'inizio, essere impostate sotto la responsabilità del Segretario generale. Andrebbe, quindi, inserito un nuovo comma 1 all'articolo 3: "Il Segretario generale coordina tutte le iniziative volte alla preparazione di un accordo di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, in collaborazione con i Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, lo Stato maggiore della difesa e gli Stati maggiori di Forza armata, i competenti organismi pubblici e privati e l'industria nazionale e le associazioni di categoria".

3) Coinvolgere il Governo e specificatamente il Presidente del Consiglio dei Ministri nel riconoscimento che la prevista collaborazione con quel Paese ha un carattere strategico e pertanto merita un accordo G2G che coinvolga il sistema-paese in un medio-lungo orizzonte temporale. All'articolo 3, comma 3, prevedere che il Ministro della Difesa agisca "sentito il Presidente del Consiglio dei ministri" oltre che come ora "d'intesa con il Ministro degli affari esteri e cooperazione internazionale", tenendo conto che in base alla nuova formulazione dell'articolo 573-ter andrà aggiunto il Ministro dell'Economia e finanze.

4) Riformulare l'articolo 4, commi 1 e 2 ("Attività del Segretariato generale") prevedendo anche lo svolgimento della "attività contrattuale", oltre che quella attualmente prevista "di supporto tecnico-amministrativo". Si dovrà, inoltre, precisare che questa attività potrà essere svolta dal Segretariato generale tramite le proprie articolazioni, eventualmente avvalendosi anche dell'Aid, e anche tramite quelle "del Ministero della difesa", quindi anche di Difesa Servizi. Aggiungere un nuovo comma prevedendo l'emanazione di una Direttiva del Segretario generale per definire procedure e modalità per lo svolgimento delle attività assegnate alla sua struttura e per sottolineare la necessità di rispettare la normativa europea. Questa soluzione consentirebbe di evitare che troppi cambiamenti del Regolamento ne

ritardino l'emanazione e, successivamente, che nuovi inevitabili adeguamenti, soprattutto nella parte operativa oggetto della Direttiva, debbano seguire l'iter di approvazione dei decreti del Presidente della Repubblica.

3.4.2 Adeguamento normativo

La modifica dell'articolo 537-ter comma 1 del Codice dell'ordinamento militare dovrebbe prevedere sia la correzione dell'attuale formulazione sia la sua integrazione con alcuni punti oggi mancanti, consentendo la realizzazione di un Sistema nazionale G2G completo e più efficace (vedi schema in Allegato C e nuovo articolo 537-ter in Allegato D).

Fra le correzioni, bisognerebbe eliminare dal comma 1 il riferimento a "d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con il Ministero dell'economia e delle finanze" e inserire la previsione del coinvolgimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri interessati (Affari esteri e della cooperazione internazionale, Economia e finanze e Sviluppo economico) nel riconoscimento che la prevista collaborazione con quel paese ha un carattere strategico e pertanto merita un accordo G2G che coinvolga il sistema-paese in un medio-lungo orizzonte temporale. La regolamentazione di questa attività interministeriale dovrebbe essere demandata ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Un modello interessante, da questo punto di vista, è quello costruito per il coordinamento della politica spaziale nazionale dalla legge 11 gennaio 2018, n. 7¹⁷⁸ che all'articolo 1 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, nell'interesse dello Stato". L'articolo 2 istituisce e definisce i compiti del "Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale", presieduto da un sottosegretario delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri e di cui fanno parte i ministri interessati (Difesa, Interno, Beni e attività culturali, Politiche agricole, Istruzione, Università e ricerca, Sviluppo economico, Infrastrutture e trasporti, Ambiente, Affari esteri, Economia e finanze). Con il decreto del Presidente del Consiglio 14 aprile 2018¹⁷⁹ è stata poi attribuita all'Ufficio del Consigliere militare la responsabilità delle attività di supporto, coordinamento e segreteria del Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale. Lo stesso Comitato interministeriale ha approvato il 6 settembre 2018 il proprio regolamento come previsto dalla legge istitutiva.

¹⁷⁸ Legge 11 gennaio 2018, n. 7: *Misure per il coordinamento della politica spaziale e aerospaziale e disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2018-01-11;7>.

¹⁷⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 2018: *Modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2017, concernente la nomina del Commissario straordinario per il recupero degli aiuti di Stato dichiarati illegali con la decisione della Commissione europea C(2015) 5549 final del 14 agosto 2015*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/04/27/18A03075/sg>.

Un altro modello interessante è quello del sistema *Golden Power*, con un Gruppo di coordinamento interministeriale presso la Pcm che esamina la documentazione e predisponde le decisioni per l'eventuale approvazione da parte del Consiglio dei ministri, come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014 n. 35¹⁸⁰ e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2014¹⁸¹ con cui si è regolamentato il decreto legge 15 marzo 2012 n. 21¹⁸² convertito dalla legge 11 maggio 2012 n. 56¹⁸³.

Nel caso del G2G la Presidenza del Consiglio dei ministri potrebbe, quindi, avvalersi dell'Ufficio del Consigliere militare per la gestione del coordinamento interministeriale, in considerazione della sua competenza ed esperienza in materia e dell'aver uno stretto rapporto con l'Amministrazione più coinvolta nel sistema nazionale G2G, il Ministero della Difesa.

Sempre fra le correzioni, bisognerebbe sostituire al comma 2, relativo all'emanazione del regolamento di attuazione, la parte "di concerto con il Ministero degli Affari esteri e con il Ministero dell'Economia e delle finanze" con "d'intesa ..." che meglio chiarisce il ruolo delle diverse amministrazioni.

Fra le integrazioni, bisognerebbe eliminare la parte "nel rispetto dei principi" [...] e "successive modificazioni" e inserirla in un nuovo comma con cui si modifica anche la legge 9 luglio 1990 n. 185 prevedendo che gli accordi G2G siano considerati "apposite intese intergovernative" agli effetti del comma 9 dell'articolo 9 ("Disciplina delle trattative contrattuali") (il che consentirebbe di applicare le stesse semplificazioni riconosciute ai Paesi Nato e Ue) e che agli accordi G2G si possa applicare una autorizzazione globale analoga a quella oggi prevista dall'articolo 10-quater ("Autorizzazione globale di trasferimento") per i soli trasferimenti intra-comunitari. In questo modo si eviterebbe l'assurdo che, da una parte l'Italia, sottoscrive un impegno governativo attraverso un accordo G2G e, dall'altra, controlla le relative esportazioni come se fossero una qualsiasi

¹⁸⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 35: *Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2014-02-19;35>.

¹⁸¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2014: *Ripartizione, per l'anno 2014, dei fondi previsti dagli articoli 9 e 15 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, per il finanziamento dei progetti presentati dalle pubbliche amministrazioni*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/09/29/14A07424/sg>.

¹⁸² Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21: *Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-03-15;21>.

¹⁸³ Legge 11 maggio 2012, n. 56: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-05-11;56>.

operazione commerciale.

Successivamente dovrebbe essere emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri il regolamento di cui al comma 2 e dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della Difesa, d'intesa con i Ministri degli Affari esteri e dell'Economia e delle finanze, un nuovo regolamento di cui al comma 4 con gli adeguamenti necessari.

aggiornato 31 maggio 2020

Allegato A | Sistema nazionale G2G dopo modifica art. 537-ter

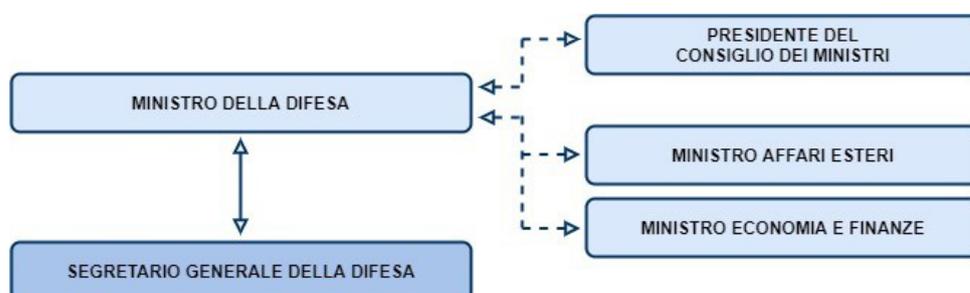
Legenda

- ▶ Rapporti funzionali/organizzativi
- - -▶ Rapporti di coordinamento/collaborazione

Fase preparatoria



Fase decisionale



Fase operativa



Allegato B | Proposte di modifica del Regolamento G2G

Decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015, n. 104

Modifica al Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, a norma dell'articolo 537-ter del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. (15G00117) (GU n.160 del 13-7-2015)

Testo in vigore dal: 28-7-2015

Il Presidente della Repubblica

Vista la direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;

Vista la legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento, nonché il relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Ministro degli affari esteri e del Ministro della difesa 7 gennaio 2013, n. 19;

Visto il decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito in legge 19 dicembre 2019, n. 157, e in particolare l'articolo 55 recante modifiche all'articolo 573-ter del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;

Visto il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e in particolare gli articoli 44, 310 e 537-ter;

Visto il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, recante la disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza in attuazione della direttiva 2009/81/CE, e in particolare l'articolo 6, comma 1, lettera a);

Visto il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, e in particolare gli articoli 420, 422, 424 e 427;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 49, recante il regolamento di attuazione ed esecuzione del decreto legislativo n. 208 del 2011, e in particolare l'articolo 3, comma 1;

Visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Considerate le Comunicazioni della Commissione europea relative all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza (2016/C 450/01) del 2 dicembre 2016 e agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza (2019/C 157/01) dell'8 maggio 2019;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 21 aprile 2015;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze;

Emana:
il seguente regolamento:

Art. 1

Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento si intendono per:

- a) «accordi»: gli accordi internazionali di cooperazione o di assistenza tecnico-militare vigenti in materia di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico - militare nel settore della difesa, conclusi dall'Italia con uno o più Stati esteri;
- b) «intese»: protocolli, memorandum, intese, o altri documenti comunque denominati, posti in essere dal Ministero della difesa con uno o più Stati esteri, discendenti dagli accordi internazionali di cui alla lettera a);
- c) «attività contrattuale» qualsiasi attività contrattualistica, compresi gli aspetti connessi alla gestione finanziaria, svolta dal Ministero della difesa in nome e per conto di uno o più Stati esteri;
- d) «attività di supporto tecnico-amministrativo»: qualsiasi attività di assistenza tecnica, ingegneristica, logistica, manutentiva, addestrativa, formativa, amministrativa, legale, anche nella fase di pianificazione e definizione dell'esigenza e del relativo impatto sui costi, discendente dagli accordi o dalle intese internazionali;
- e) «rimborso dei costi»: qualsiasi entrata compensativa dei costi sostenuti dal Ministero della difesa per lo svolgimento delle attività di supporto tecnico-amministrativo;
- f) «Segretariato generale»: il Segretariato generale della difesa e Direzione nazionale degli armamenti del Ministero della difesa;
- g) «Segretario generale»: il Segretario generale della difesa e Direttore nazionale degli armamenti;
- h) «industria nazionale»: le imprese iscritte nel Registro nazionale delle imprese e consorzi di imprese (R.N.I.) operanti nel settore dei materiali di armamento, istituito presso il Segretariato generale, di cui all'articolo 44 del codice dell'ordinamento militare;
- i) «materiali di armamento»: i materiali di cui all'articolo 2 della legge 9 luglio 1990, n. 185, che, per requisiti o caratteristiche tecnico-costruttive e di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o dei corpi armati o di polizia.

Art. 2

Oggetto e finalità

1. Il presente regolamento detta la disciplina esecutiva e attuativa dell'articolo 537-ter del codice dell'ordinamento militare, recante disposizioni in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale.
2. Ai sensi del citato articolo 537-ter del codice dell'ordinamento militare, alle attività di cui al presente regolamento si applicano i principi, le norme e le procedure di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, e successive modificazioni, ivi comprese le procedure attinenti alle trattative, ai controlli e al monitoraggio. Restano altresì fermi gli obblighi previsti dalla legge n. 185 del 1990 per le imprese

iscritte nel registro nazionale di cui all'articolo 44 del codice dell'ordinamento militare, nonché le competenze dell'autorità nazionale di cui all'articolo 7-bis della legge n. 185 del 1990.

Art. 3

Autorizzazione ministeriale

1. Il Segretario generale coordina tutte le iniziative volte alla preparazione di un accordo di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, lo Stato maggiore della difesa e gli Stati maggiori di Forza armata, i competenti organismi pubblici e privati e l'industria nazionale e le associazioni di categoria.

2. Il Segretario generale, sentito il Capo di Stato maggiore della difesa, richiede al Ministro della difesa l'autorizzazione a svolgere, ogni volta che ne faccia richiesta uno Stato estero con il quale sussistono accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare, attività contrattuali e di supporto tecnico-amministrativo per l'acquisizione, da parte dello Stato estero, di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze armate, e per le correlate esigenze di sostegno logistico e assistenza tecnica, nei limiti e secondo le modalità disciplinati nei predetti accordi.

3. Se lo Stato estero richiede supporto di carattere logistico, formativo, addestrativo e di assistenza tecnica, il Segretariato generale acquisisce l'accordo delle Forze armate interessate allo svolgimento di tali attività prima di richiedere l'autorizzazione al Ministro.

4. Quando ravvisa l'opportunità di svolgere l'attività di cui al comma 2, il Ministro della difesa rilascia la richiesta di autorizzazione sentito il Presidente del Consiglio dei ministri e d'intesa con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze.

5. Il Segretario generale, ricevuta l'autorizzazione di cui al comma 1, predispone con la competente autorità dello Stato estero l'intesa che disciplina lo svolgimento, da parte del Ministero della difesa, per conto dello Stato estero, delle attività contrattuali e tecnico-amministrative richieste. Il Segretario generale sottoscrive l'intesa con la competente autorità dello Stato estero dopo aver acquisito su di essa il nulla osta del Ministro della difesa e del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministro dell'economia e delle finanze.

6. La cessione del materiale in uso alle Forze armate può essere effettuata nello stato in cui il materiale si trova, ovvero previo ricondizionamento o riconfigurazione dello stesso, secondo la disciplina di cui all'articolo 310 del codice dell'ordinamento militare e agli articoli 420, 422, 424 e 427 del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

Art. 4

Attività del Segretariato generale

1. Sottoscritta l'intesa di cui all'articolo 3, comma 4, il Segretariato generale, tramite le proprie articolazioni, eventualmente avvalendosi anche dell'Agenzia

di cui all'articolo 48 del codice dell'ordinamento militare, e quelle del Ministero della difesa, svolge per conto dello Stato estero richiedente l'attività contrattuale e di supporto tecnico-amministrativo curando, se richiesto dallo Stato estero e nei limiti di quanto stabilito nella medesima intesa, anche gli aspetti di gestione finanziaria dell'intera operazione di acquisto.

2. L'attività contrattuale e di supporto tecnico-amministrativo è svolta sulla base della richiesta dello Stato estero interessato nei limiti e secondo le modalità disciplinate dagli accordi o dalle intese internazionali, e può implicare lo svolgimento delle funzioni connesse con le procedure di selezione del contraente, nonché il coordinamento della contrattualistica per tutte le fasi dei procedimenti.

3. Il Segretariato generale porta a conoscenza dell'industria nazionale, anche mediante pubblicazione sul proprio sito web dell'intesa di cui all'articolo 3, comma 4, l'esigenza rappresentata dallo Stato estero e le modalità con cui intende soddisfarla, con specifico riferimento agli aspetti industriali della richiesta.

4. Quando lo Stato estero richiede lo svolgimento delle funzioni connesse con la selezione del contraente, le relative procedure sono svolte in conformità alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 49.

5. Il Segretario generale definisce con propria Direttiva procedure e modalità per lo svolgimento dei compiti assegnati dal presente Regolamento, con particolare riferimento al rispetto della normativa europea.

Art. 5

Quantificazione dei costi

1. Il Segretariato generale provvede a quantificare i costi che il Ministero della difesa sostiene per il soddisfacimento della richiesta dallo Stato estero, previa acquisizione dai competenti organi delle Forze armate dei dati riferiti alle attività di natura logistica, formativa, addestrativa e tecnica, ove richieste.

2. Quando la richiesta dello Stato estero concerne l'acquisizione di materiali d'armamento prodotti dall'industria nazionale in uso alle Forze armate, il Segretariato generale provvede altresì a quantificare, con il supporto degli organi tecnici di Forza armata, il controvalore dei materiali oggetto dell'operazione, nonché delle eventuali operazioni di ricondizionamento e riconfigurazione degli stessi.

3. Nell'intesa di cui all'articolo 3, comma 4, sono definite, tra l'altro, le modalità attraverso le quali lo Stato estero provvede al rimborso dei costi sostenuti dal Ministero della difesa e al versamento del controvalore dei materiali in uso alle Forze armate, come quantificati ai sensi dei commi 1 e 2.

Art. 6

Riassegnazione dei fondi

1. Le somme percepite per lo svolgimento delle operazioni di cui al presente regolamento sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate ai fondi di cui all'articolo 619 del codice dell'ordinamento militare.

2. Con decreto del Ministro della difesa, adottato secondo le procedure di cui al citato articolo 619, su proposta del Segretariato generale e del Capo di stato maggiore della difesa, si provvede alla ripartizione delle somme di cui al comma 1.

Art. 7

Informazione al Parlamento

1. Delle attività contrattuali e di supporto tecnico-amministrativo svolte dal Ministero della difesa in favore di Stati esteri in attuazione del presente regolamento è data informazione al Parlamento nell'ambito della relazione annuale di cui all'articolo 5 della legge n. 185 del 1990, ovvero con altro atto, previa richiesta formulata dalle competenti Commissioni parlamentari.

Art. 8

Clausola di neutralità finanziaria

1. Le attività di cui al presente decreto sono svolte dal Ministero della difesa nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma addì, 6 maggio 2015

Mattarella

Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri

Pinotti, Ministro della difesa

Gentiloni Silveri, Ministro degli affari esteri e della Cooperazione internazionale

Padoan, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Orlando

Registrato alla Corte dei conti il 26 giugno 2015, foglio n. 1454

Allegato C | Sistema nazionale G2G dopo modifica art. 537-ter

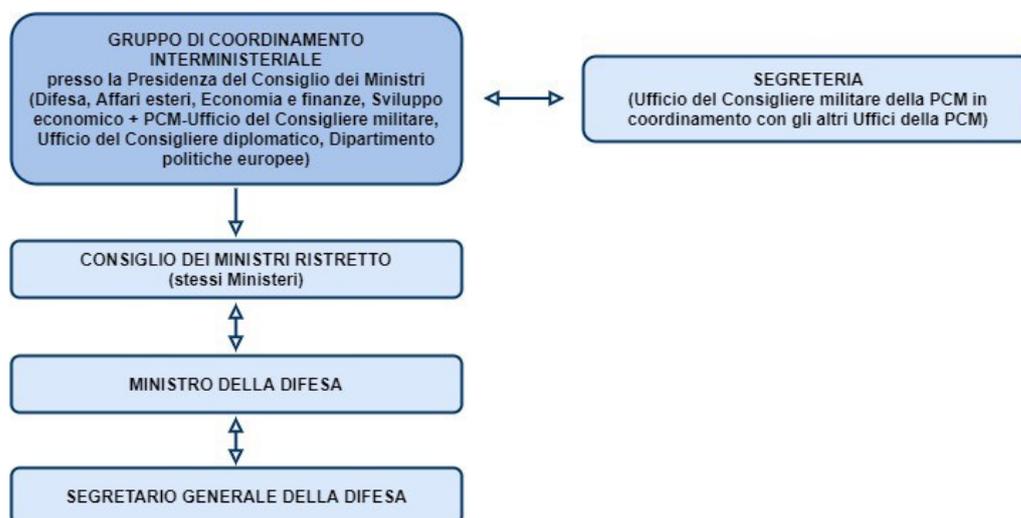
Legenda

- ▶ Rapporti funzionali/organizzativi
- - -▶ Rapporti di coordinamento/collaborazione

Fase preparatoria



Fase decisionale



Fase operativa



Allegato D | Nuovo articolo 537-ter

("Cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale")

1. Il Ministro della difesa, autorizzato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Sottosegretario alla Presidenza da lui delegato, sentiti i Ministri competenti (affari esteri e cooperazione internazionale, economia e finanze, sviluppo economico), al fine di soddisfare esigenze di approvvigionamento di altri Stati esteri con i quali sussistono accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare, può svolgere, tramite articolazioni del Ministero della difesa e senza assunzione di garanzie di natura finanziaria, attività contrattuale e di supporto tecnico-amministrativo per l'acquisizione di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale anche in uso alle Forze armate e per le correlate esigenze di sostegno logistico e assistenza tecnica, richiesti dai citati Stati, nei limiti e secondo le modalità disciplinati nei predetti accordi.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri coordina, ai sensi dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'attività interministeriale di cui al comma 1 e con proprio decreto ne definisce modalità e procedure.

3. Gli accordi governo-governo di cui al comma 1 dovranno essere svolti nel rispetto dei principi, delle norme e delle procedure in materia di esportazione di materiali d'armamento di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, e successive modificazioni. Tali accordi saranno riconosciuti come "apposite intese intergovernative" agli effetti del comma 9 dell'articolo 9 "Disciplina delle trattative contrattuali". La seconda parte dell'articolo 13 comma 1 della legge 9 luglio 1990, n. 185, a partire da "di progetto" e fino al termine del comma 1, è sostituita con "L'autorizzazione può assumere anche la forma di autorizzazione globale, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi di ricerca, sviluppo, produzione di materiali di armamento svolti con Paesi membri della NATO o con i quali l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi che garantiscano il controllo delle operazioni secondo i principi ispiratori della presente legge o nel quadro di accordi governo-governo.

4. Con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della difesa d'intesa con il Ministro degli affari esteri e il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, è definita la disciplina esecutiva e attuativa delle disposizioni di cui al presente articolo.

5. Le somme percepite per il rimborso dei costi sostenuti per le attività di cui al comma 1 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate ai fondi di cui all'articolo 619.

Lista degli acronimi

Aeca	Arms Export Control Act
Aid	Agenzia industrie difesa
Att	Arms Trade Treaty
Awg	Außenwirtschaftsgesetz
Awv	Außenwirtschaftsverordnung
Bafa	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
Beis	Department for Business Energy and Industrial Strategy
Ciaci	Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux
Cieemg	Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre
Clssa	Cooperative Logistics Supply Support Arrangement
Dci	Défense Conseil International
Dcs	Direct Commercial Sale
Dfars	Defense Federal Acquisition Regulation Supplement
Dga	Direction générale de l'armement
Dga/Di	Dga/Diréction du développement international
Dgp	Defence Growth Partnership
Dit	Department for International Trade
Dsca	Defense Security Cooperation Agency
Dso	Defence & Security Organisation
Ecc	Export Control Council
Ecju	Export Control Joint Unit
Erip	European Recapitalization Incentive Program
Est	Export Support Team
Far	Federal Acquisition Regulation
Fmf	Foreign Military Financing
Fms	Foreign Military Sales
Fmv	Försvarets materielverk
G2G	Government to Government
Ia	Implementing Agency
Ict	Information Communication Technologies
Isp	Inspectorate of Strategic Products
Isr	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
Itar	International Traffic in Arms Regulations
KrWaffKontrG	Kriegswaffenkontrollgesetz
Loa	Letter of Offer and Acceptance
Lor	Letter of Request

Mrou	Maintenance Repair Overhaul Upgrade
Occar	Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti
Oficaex	Oficina de apoyo exterior
Pcm	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Pmi	Piccole e medie imprese
Pnsed	Plan national stratégique des exportation de défense
R&S	Ricerca e sviluppo
Sco	Security Cooperation Officer
Sgdsn	Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale
Ue	Unione europea
Ukdsc	UK Defence Solution Centre
Usa	United States of America

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 20 | 16 Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino, *La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa*
- 20 | 15 Marta Pacciani, *Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19*
- 20 | 14 Camellia Mahjoubi, *Italy and the Libyan Crisis: What Lessons for Foreign Policy?*
- 20 | 13 Camellia Mahjoubi, *The Impact of COVID-19 on State-Society Relations in North Africa*
- 20 | 12 Ester Sabatino, *Per l'Italia quale carro armato dopo l'Ariete?*
- 20 | 11 Alice Favazza and Camellia Mahjoubi, *The Impact of the Oil Crisis on the MENA Region*
- 20 | 10 Pierluigi Barberini, *Military Technology: Risks and Opportunities for the Atlantic Alliance*
- 20 | 09it Alessandro Marrone e Ottavia Credi, *Covid-19: quali effetti sulle politiche di difesa in Europa?*
- 20 | 09 Alessandro Marrone and Ottavia Credi, *COVID-19: Which Effects on Defence Policies in Europe?*
- 20 | 08 Alessandro Marrone e Ester Sabatino, *L'Europa, l'Italia e i carri armati di nuova generazione: Executive Summary*