

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo

n. 131 - maggio 2017

Approfondimenti

a cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)



# I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo

[Alessandro R. Ungaro](#)

Ricercatore nel Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)



## *Sommario*

Executive Summary .....	4
1.Gli accordi G2G e il mercato internazionale della difesa .....	6
2.Il caso britannico.....	8
3. Il caso francese .....	11
4.Il caso italiano: prospettive di una riforma .....	14
Appendice A. Origine e formazione del GLICED .....	19
Appendice B. Il Foreign Military Sales degli Stati Uniti.....	22



## *Executive Summary*

Gli accordi *Government-to-Government* (G2G) rimangono uno strumento strategico di politica industriale che consente allo stato di supportare all'estero la propria industria della difesa. Negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento degli accordi G2G, non solo nel quadro europeo ma altresì a livello globale, come risposta all'evoluzione degli equipaggiamenti militari in ambito tecnologico così come delle politiche di difesa e sicurezza.

Guardando all'Europa, la politica britannica di supporto all'export di equipaggiamenti militari gode di particolare attenzione a livello governativo e industriale. La politica, pertanto, viene definita e attuata in modo sistemico attraverso l'azione della *Defence Growth Partnership* (DGP) e della *Defence and Security Organization* (DSO). Il ruolo e la rilevanza del lavoro congiunto tra DGP e DSO sono destinati a crescere nei prossimi anni, per rafforzare la posizione internazionale del Regno Unito alla luce dei possibili impatti economici e politici della Brexit.

In modo analogo, la politica francese si caratterizza da sempre per un forte sostegno governativo all'esportazione di prodotti militari, facendo leva su un'organizzazione articolata sia a livello politico-strategico sia a livello "periferico". La società francese ODAS - i cui azionisti includono lo stato francese (34%) e le principali aziende del settore - è attiva da oltre 30 anni nel contribuire sia alle vendite di tipo commerciale sia a quelle G2G agendo - per quest'ultime - per conto dello stato francese.

A livello italiano, nel 2015 si introduce nell'ordinamento l'attività G2G svolta dallo stato nei confronti di altri paesi in materia di cooperazione nel settore degli equipaggiamenti militari prodotti dall'industria nazionale. Tale impianto normativo, certamente innovativo per l'Italia, ha però dimostrato di essere limitante, perché, a fronte della mera assistenza tecnico-amministrativa nella fase negoziale, alla Difesa sempre più spesso viene chiesto di ricoprire il ruolo di rappresentante del paese e di garante dell'accordo.

Per superare l'ambiguità dell'attuale normativa italiana si potrebbe rafforzare le attuali strutture della difesa oppure rivedere la funzione e il ruolo della società Difesa Servizi. Quest'ultima avrebbe diversi vantaggi tra cui l'essere della difesa ed eseguire già attività di vendita di beni e servizi ad esclusione però degli equipaggiamenti militari prodotti dall'industria nazionale. Questa opzione richiederebbe una modifica della legge istitutiva della società, che andrebbe apportata simultaneamente a quella dell'impianto più generale che disciplina l'attività G2G.

Rimangono comunque aperte alcune questioni di particolare rilevanza, prima fra tutte la necessità di identificare il soggetto incaricato di decidere l'esportazione di un determinato prodotto nell'ambito di un accordo G2G. La scelta dovrebbe essere presa a livello politico, attraverso un organismo di natura sistemica, una sorta di Consiglio dei ministri ristretto. Il lavoro tecnico potrebbe essere svolto da un tavolo tecnico interministeriale. Si potrebbe altresì riattivare e aggiornare l'iniziativa del gruppo di lavoro interministeriale per il coordinamento delle esportazioni di materiali per la difesa (GLICED) istituito presso la PCM all'inizio dello scorso decennio e mai decollato. Infine, è di assoluta importanza che un eventuale coinvolgimento dello stato italiano debba essere gestito attraverso una vera

partnership con la controparte industriale, così come delineato tra l'altro dal "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa".

## 1. *Gli accordi G2G e il mercato internazionale della difesa*

Gli accordi *Government-to-Government* (G2G) rappresentano da tempo una caratteristica del mercato internazionale della difesa. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrato un notevole incremento di questo tipo di accordi, non solo nel quadro europeo<sup>1</sup> ma altresì a livello globale, come risposta ad alcune dinamiche caratterizzanti l'evoluzione in ambito tecnologico degli equipaggiamenti militari così come delle politiche di difesa e sicurezza. Tra queste, va innanzitutto menzionata l'elevata competizione internazionale cui le imprese del comparto sono chiamate a far fronte in un contesto economico e finanziario in cui le risorse nazionali – benché in leggero aumento – risultano ancora insufficienti a sostenere un settore dinamico e ad alta tecnologia come quello della difesa. In un mercato tanto ricco quanto 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 industriale.

Gli accordi G2G rappresentano pertanto uno strumento strategico di politica industriale che consente allo stato di sostenere all'estero la propria industria della difesa. Tale attività è già in atto da parte dei principali paesi europei e non: il caso classico è rappresentato dal programma *Foreign Military Sales* (FMS) degli Stati Uniti, ovvero una tipologia di assistenza alla sicurezza prevista da una legge del Congresso nota come *Arms Export Control Act* (AECA). È uno strumento fondamentale nella politica estera di Washington, condotto attraverso contratti formali o informali tra l'amministrazione USA e un acquirente straniero autorizzato.<sup>2</sup> Anche a livello europeo, quei paesi che dispongono di una base industriale e tecnologica avanzata – tra cui Francia, Gran Bretagna, Spagna e Svezia (solo per citarne alcuni)<sup>3</sup> – stipulano già da tempo accordi G2G attraverso agenzie o dipartimenti dedicati, in grado di sviluppare politiche di supporto all'export con l'ausilio di operatori pubblici e privati. Questa attività sta diventando tanto più importante visto l'elevato grado di dipendenza europea dal mercato internazionale.

---

<sup>1</sup> A questo proposito si veda Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (a cura di), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, gennaio 2016, [http://www.iai.it/sites/default/files/pma\\_report.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/pma_report.pdf)

<sup>2</sup> Per un approfondimento del programma *Foreign Military Sales* (FMS) degli Stati Uniti si veda l'Allegato B.

<sup>3</sup> Per una disamina più approfondita delle politiche di supporto all'export di Regno Unito e Francia si vedano i paragrafi 2 e 3.

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



Fonte: Avascent

In secondo luogo, come anche sostenuto dal Libro bianco per la sicurezza internazionale la difesa, “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»”.<sup>4</sup> Sempre più spesso infatti paesi terzi richiedono e prediligono un approccio G2G alla fornitura di equipaggiamenti militari, sia come strumento di garanzia al momento della stipula dei contratti sia come tramite per stringere nuove relazioni nel campo della difesa in modo da diversificare le fonti di approvvigionamento aprendo a potenziali e future opportunità di collaborazione militare e industriale. Inoltre, gli accordi G2G permettono al paese richiedente di evitare lunghe e complesse gare internazionali – con le relative problematiche in termini di trasparenza e garanzia post-vendita – ricercando, di fatto, il contratto diretto con il paese venditore. Non è raro, infine, che gli accordi G2G si rivelino gli strumenti più appropriati per rispettare le specifiche richieste del cliente, oppure quelli più rapidi per soddisfare “requisiti operativi urgenti” (*urgent operational requirements*, UOR). Ne è un esempio, tra tutti, l’India, la quale negli ultimi anni ha privilegiato la stipula di accordi G2G con Francia, Stati Uniti, Russia e Giappone.<sup>5</sup> L’accordo per la fornitura di 36 caccia multiruolo Rafale per un valore di oltre 7 miliardi di euro è infatti avvenuto solo con la stipula di un accordo intergovernativo (*Intergovernmental Agreement*, IGA) tra Nuova Delhi e Parigi, dopo lunghe e complesse trattative commerciali tra l’azienda francese e il governo indiano.<sup>6</sup>

Di fatto, la richiesta sempre più pressante di accordi G2G da parte dei paesi acquirenti vuole rispondere ad un trend crescente e trasversale alla maggior parte degli equipaggiamenti militari. Da una parte, la durata delle piattaforme si è allungata notevolmente grazie all’innovazione di prodotto e di processo, mentre quella degli

<sup>4</sup> Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015.

<sup>5</sup> Defenseworld.net, *Government-Government deals leading to quicker defence procurement than global tenders in India*, 3 gennaio 2017, <http://www.defenseworld.net/news/18104/Government-Government-Deals-Leading-To-Quicker-Defence-Procurement-Than-Global-Tenders-In-India#.WPZTUPmLRpg>

<sup>6</sup> Pierre Tran e Vivek Raghuvanshi, “India Inks Deal With France for 36 Rafale Fighter Jets”, in *DefenseNews*, 23 settembre 2016, <http://www.defensenews.com/articles/india-inks-deal-with-france-for-36-rafale-fighter-jets>

equipaggiamenti elettronici è in continua riduzione grazie al ritmo sempre più rapido dei processi innovativi. I sistemi d'arma diventano quindi sempre più sofisticati e il tendenziale aumento dell'elettronica negli apparati che vi vengono integrati – come in quelli che sono utilizzati per la produzione e la manutenzione – rendono più complessa l'attività di supporto logistico, richiedendo competenze specialistiche e nuovi servizi lungo l'intero ciclo di vita del sistema, tra cui la formazione, la manutenzione e l'addestramento del personale. Si aggiunga a questo aspetto la volontà di numerosi paesi di affrancarsi dall'approvvigionamento estero *tout court* di equipaggiamenti militari per incamminarsi verso lo sviluppo di una propria base industriale e tecnologica della difesa in grado di garantire un livello minimo di autosufficienza nella progettazione e produzione perlomeno di alcuni equipaggiamenti militari.

Questi due aspetti contribuiscono a spiegare la crescente attenzione verso gli accordi G2G i quali, per loro natura, sono volti a fornire al paese acquirente una sorta di garanzia nel tempo circa il coinvolgimento del paese fornitore. Quest'ultimo infatti – essendo in gioco la sua reputazione – è incentivato a rispettare gli obblighi contrattuali, offrire eventualmente il trasferimento di tecnologie, risolvere potenziali controversie e fornire all'acquirente servizi aggiuntivi rispetto alla “semplice” fornitura del sistema d'arma. Si prenda come esempio l'accordo G2G raggiunto dall'Italia e il Kuwait nel settembre 2015, nel quale rientra il contratto per la vendita di 28 velivoli Eurofighter (firma avvenuta qualche mese dopo, nell'aprile 2016).<sup>7</sup> Il contratto firmato da Finmeccanica (ora Leonardo), in qualità di capofila del consorzio Eurofighter insieme a Bae Systems e Airbus Defence and Space, comprende la logistica, il supporto operativo e l'addestramento degli equipaggi di volo e del personale di terra; attività, queste, che saranno svolte in collaborazione con l'aeronautica militare italiana.<sup>8</sup>

## 2. *Il caso britannico*

La politica britannica di supporto all'export di equipaggiamenti militari gode di particolare attenzione all'interno delle dinamiche governative e industriali. Le esportazioni di prodotti di difesa sono viste non solo in funzione della sicurezza nazionale ma altresì come strumento fondamentale per la crescita dell'intero comparto industriale della difesa. Hanno pertanto un valore strategico dal punto di vista economico e finanziario perché “la vendita di prodotti militari all'estero riduce i costi degli acquisti per le forze armate britanniche e consente al ministero della difesa inglese di accrescere le sue entrate a fronte degli investimenti in ricerca e sviluppo”.<sup>9</sup> Inoltre, esse “consentono di accrescere le quantità

---

<sup>7</sup> Tom Kington, “Kuwait Signs Eurofighter Jet Deal”, in *DefenseNews*, 5 aprile 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/2016/04/05/kuwait-signs-eurofighter-deal/82647386/>

<sup>8</sup> Gli impegni prevedono altresì l'aggiornamento delle infrastrutture aeroportuali della base aerea di Ali Al Salem per facilitare la messa in servizio dei velivoli.

<sup>9</sup> Michele Nones e Stefano Silvestri (a cura di), *Politiche esportative nel campo della Difesa*, Roma, IAI Quaderni, ottobre 1997.

da produrre e di allungarne i tempi, riducendo i costi unitari dei sistemi d'armamento e delle loro parti ricambio".<sup>10</sup>

La politica, pertanto, viene definita a livello sistemico attraverso l'azione della *Defence Growth Partnership* (DGP) e della *Defence and Security Organization* (DSO).

Per quanto riguarda la DGP, si tratta di una vera e propria partnership tra governo e operatori privati ideata durante il governo di David Cameron (2010-2016) – in cui lo stato e le principali aziende sono impegnate congiuntamente per assicurare il rafforzamento e l'internazionalizzazione dell'industria della difesa britannica. Guardando più a una prospettiva di lungo termine (5-15 anni), lo scopo ultimo della DGP è quello di favorire gli investimenti e l'export, creando le condizioni affinché le imprese britanniche siano più competitive, in grado di accrescere la loro fetta di mercato e, in ultima istanza, favorire l'economia del Regno Unito. La DGP è guidata congiuntamente dal dipartimento per gli affari, l'energia e la strategia industriale (*Department of Business, Energy, and Industrial Strategy*, BEIS) e dalle principali aziende del settore, con il supporto del ministero della difesa, il quale funge da cliente.

A dimostrazione di come la politica britannica sia inclusiva e sistemica – in grado di coinvolgere tutta una serie di attori anche "periferici" – la DGP coopera non solo con la DSO del dipartimento del commercio internazionale (*Department for International Trade*, DIT), ma altresì con l'accademia e i centri di ricerca e sviluppo sparsi sul territorio nazionale.

La DGP viene gestita da uno Steering Committee, mentre le sue funzioni si articolano attraverso lo UK Defence Solutions Centre (UKDSC), i vari gruppi di lavoro inerenti la catena del valore, la tecnologia e le competenze e, infine, tramite il rafforzamento della DSO.

Lo Steering Committee è costituito da vari stakeholder governativi e industriali – tra cui Airbus, Atkins, Babcock, Bae Systems, Leonardo, Lockheed Martin, MBDA, Raytheon e Thales – ed è chiamato a fornire la direzione strategica della DGP. È interessante osservare che ne fanno parte anche le controllate britanniche di gruppi industriali esteri, in linea con l'approccio pragmatico di Londra che considera imprese nazionali tutte quelle che mantengono nel Regno Unito capacità di sviluppo tecnologico e di gestione industriale e che, di conseguenza, entrano a pieno titolo nella base tecnologica e industriale nazionale.

Il compito principale dello UKDSC è quello di indirizzare gli investimenti futuri e migliorare la competitività delle aziende. È una sorta di incubatore di idee che risponde ai requisiti del mercato, guardando trasversalmente alle opportunità che esso offre in termini di capacità tecnologiche-industriali. Suggerisce quindi le capacità chiave su cui le aziende dovrebbero concentrarsi per essere più appetibili e competitive.

I gruppi di lavoro inerenti la catena del valore, la tecnologia e le competenze fanno parte delle iniziative volte a rafforzare le capacità industriali sul piano della catena del valore, tecnologia e competenze professionali. Ad esempio, il *Value Chain Competitiveness Group* cerca di incrementare la contaminazione reciproca favorendo il trasferimento di

---

<sup>10</sup> Ibid.

tecnologie tra mercati adiacenti con l'obiettivo di estendere e massimizzare l'attrattività degli investimenti guardando oltre il settore della difesa.

Infine, la DGP è impegnata a rafforzare il ruolo e le competenze della DSO, la quale costituisce di fatto il braccio operativo del governo a sostegno dell'export di armamenti, sviluppando analisi di mercato a breve, medio e lungo termine (5-15 anni), costruendo e negoziando relazioni G2G e supportando le iniziative di marketing e promozione sviluppate dalle aziende.

La DSO fa parte del dipartimento del commercio estero e conta uno staff di oltre un centinaio di funzionari basati a Londra mentre altri 27 sono inseriti nei 'gruppi a sostegno dell'export' (*Export Support Team, EST*). Quest'ultimi sono composti principalmente da ufficiali delle forze armate – in particolare dall'artiglieria, dai mezzi corazzati, dal genio e dalla fanteria – i quali offrono le loro competenze specialistiche alle aziende impegnate nelle rispettive campagne di marketing e promozione all'estero. Ad ogni servizio fornito, che può variare dal supporto tecnico durante una dimostrazione o una campagna di marketing all'addestramento e training, è associato un costo.

La DSO è organizzata secondo aree geografiche, con due direttorati regionali (*Regional Directorates, RDs*) composti da esperti del mercato di riferimento. Ogni RD ha una conoscenza dettagliata del *business environment* di propria competenza, dei requisiti e delle opportunità, e sono supportate nelle loro funzioni da specialisti militari e di sicurezza i quali forniscono informazioni di carattere tecnico sulle capacità di interesse, dal sistema d'arma alla guerra elettronica, passando per l'addestramento e la cyber security. La DSO, attraverso le sue articolazioni, funge pertanto da "connettore" tra i clienti internazionali e l'intera catena del valore rappresentata dalle aziende britanniche, cercando di mettere a sistema le opportunità e le risorse.

**Figura 2 - Copertura geografica dei due direttorati regionali (RDs)**



Fonte: DSO

Il rafforzamento dell'organizzazione è particolarmente importante perché l'efficacia delle iniziative britanniche di supporto all'export ruota attorno alla collaborazione tra DGP e DSO. In breve, il rafforzamento consiste nell'avvicinare sempre di più le aziende e l'organizzazione, incentivando la collaborazione e lo scambio di informazioni chiave. Nell'attività di market intelligence, ad esempio, mentre in passato le informazioni erano gelosamente custodite dai privati, ora la DSO e l'industria condividono le analisi di mercato attraverso gruppi congiunti di analisi di mercato (nel rispetto dei diritti di proprietà intellettuale) e definiscono le priorità in termini di cliente e mercati.

Il ruolo e la rilevanza del lavoro congiunto tra DGP e DSO sono destinati a crescere nei prossimi anni alla luce della decisione degli elettori britannici di optare per l'uscita dall'Unione Europea.<sup>11</sup> Emerge ancora di più la necessità di rafforzare la posizione del Regno Unito nei mercati internazionali offrendo ai potenziali clienti una soluzione sistemica, ovvero unica e definita congiuntamente tra governo e industria (tant'è che gli addetti ai lavori parlano, nello specifico, di "Team UK approach"), invece di lasciare mano libera alle aziende di agire in modo indipendente sul mercato globale.<sup>12</sup> Questo approccio incoraggerebbe l'industria ad allinearsi e convogliare verso un'unica offerta targata Regno Unito, sulla quale il governo sia in grado di spendersi maggiormente attraverso la costruzione di relazioni e, in alcuni casi, accordi G2G.<sup>13</sup>

### 3. *Il caso francese*

La politica del governo francese si caratterizza da sempre per un forte sostegno all'esportazione di prodotti militari, facendo leva su un'organizzazione articolata sia a livello politico-strategico sia a livello "periferico", di natura più capillare e di supporto all'export nelle aree geografiche di maggior interesse per il paese. Si tratta quindi di una pluralità di attori che a più livelli, in maniera organica e omnicomprensiva promuovono la vendita nei mercati esteri dei prodotti sviluppati dalla propria industria nazionale.

Sul piano politico-strategico, ad esempio, la Commissione interministeriale di supporto ai contratti internazionali (*Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux*, CIACI) gioca un ruolo cardine nell'individuare le priorità settoriali e geografiche –

---

<sup>11</sup> Si veda a questo proposito lo studio per il Parlamento condotto dallo IAI, *L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze*, novembre 2016, [http://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_0123.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0123.pdf)

<sup>12</sup> Andrew Chuter, "Interview: Allan Cook, Co-Chair of the British Defence Growth Partnership", in *DefenseNews*, 5 luglio 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/show-daily/farnborough/2016/07/05/allan-cook-defence-growth-partnership-britain/86707368/>

<sup>13</sup> A riguardo, le parole di Allan Cook – che co-presiede attualmente la DGP – risultano particolarmente efficaci: "Defense contracts have a long gestation period but industry and government already see this increased level of cooperation being more effective in export markets. It's worth pointing out that while people want to see early successes, the objective of the DGP is really looking at the five- to 15-year time frame and how we can position ourselves for taking major, strategic positions in export markets over that period. But there are short-term live opportunities already out there where we have decided or are in the process of deciding that a Team UK approach will provide us with a better win probability." Ibid.

attraverso l'approvazione del Piano strategico nazionale di esportazioni della difesa (*Plan national stratégique des exportations de défense*, PNSEED) – e nel mobilitare e coordinare il supporto governativo. La Commissione è presieduta dal capo di gabinetto del primo ministro e riunisce i rappresentanti dei ministeri coinvolti nell'attuazione della politica d'esportazione francese. Il PNSEED presenta una visione globale del mercato internazionale degli equipaggiamenti militari e delle relative prospettive di esportazione a breve e medio termine, anche alla luce dei settori emergenti o a forte potenziale e dei settori già maturi. I ministeri, tra cui quello della difesa e degli esteri, oltre a partecipare al CIACI offrono supporto diplomatico e garantiscono il coordinamento interministeriale.

Un ruolo altrettanto importante è quello ricoperto congiuntamente dalla direzione generale degli armamenti (DGA) e dalla sua direzione per lo sviluppo internazionale (*Direction du développement international*, DI). La DGA/DI garantisce la collaborazione governo-industria, anima e coordina il supporto statale alle esportazioni per mezzo della propria rete di addetti militari e fornisce al paese cooperante una tipologia di servizi che non si limita alla semplice intermediazione nella vendita ma che giunge fino alla gestione, al controllo e all'esecuzione contrattuale, alla formazione professionale, all'addestramento e all'assistenza post-vendita. Nella fase precedente la stipula dei contratti, la DGA/DI conduce le negoziazioni e, in senso ampio, favorisce lo scambio di informazioni tra le parti.

**Figura 3 - Organigramma della Direction du développement international (DI)**



Fonte: DGA/DI

Vi sono, inoltre, specifiche organizzazioni di supporto all'export, tra cui Eurotradia<sup>14</sup>, che contribuiscono poi a completare la politica governativa. Un ruolo simile viene ricoperto dalle ambasciate il cui personale è fondamentale per lo sviluppo delle relazioni con gli attori locali. In circa venti paesi ritenuti prioritari vengono utilizzati, oltre agli addetti militari (e, più in generale, tutto il personale delle rappresentanze diplomatiche), anche esperti

<sup>14</sup> Eurotradia offre infatti servizi di business intelligence e consulenza politico/strategica attraverso una rete di esperti collocata in circa 50 Paesi. I suoi azionisti includono le grandi aziende dell'aerospazio e difesa tra cui Airbus, Thales, Dassault Aviation, Safran e MBDA.

dell'industria per aumentarne la visibilità e identificare partner locali a scopi di internazionalizzazione.

Tra il novero degli attori che sostengono le esportazioni francesi, la società francese ODAS – i cui azionisti includono lo stato (34%) e le principali aziende del settore<sup>15</sup> – è attiva da oltre trent'anni nel contribuire sia alle vendite di tipo commerciale sia a quelle G2G. Si tratta di una struttura snella e flessibile, composta da circa cento persone, che lavora a stretto contatto con le forze armate e la DGA. Nel caso delle vendite di natura commerciale, la società fornisce ai clienti e ai fornitori un ventaglio di servizi: da una parte le aziende usufruiscono dell'expertise tecnica e regionale di ODAS - come ad esempio identificare partner locali – e dall'altra i clienti beneficiano degli stretti legami che la società intrattiene con i fornitori per ottenere soluzioni personalizzate secondo specifiche esigenze.

ODAS negozia e firma contratti G2G agendo per conto dello stato, con un riguardo particolare alle relazioni, sempre complesse<sup>16</sup>, con l'Arabia Saudita e gli stati del Golfo. A luglio 2016, ad esempio, il ministero delle finanze saudita e ODAS hanno organizzato un'iniziativa volta a esplorare nuove collaborazioni industriali tra i due paesi nel campo della cooperazione agli armamenti; non a caso il nome dell'evento era IKIP, ovvero l'acronimo di *In Kingdom Industrial Partnership* (“partenariato industriale interno al regno”) e ha visto la partecipazione di oltre sessanta rappresentanti di aziende francesi e saudite. In quell'occasione venne concretizzato il cosiddetto “Saudi-French Military Contract” (la cui gestione è stata affidata a ODAS in seguito all'approvazione delle autorità francesi e saudite) volto a fornire alle forze armate dell'Arabia Saudita sistemi d'arma all'avanguardia. Nell'ambito di questo contratto quadro, ODAS agisce da catalizzatore per circa 25 aziende francesi le quali, durante l'incontro, hanno presentato i rispettivi progetti di cooperazione industriale in settori come l'elettronica, l'integrazione di sistemi, manutenzione e formazione.<sup>17</sup> Fra le loro proposte, venti sono state poi formalizzate in specifici contratti.

Infine, un aspetto particolarmente rilevante riguarda la capacità di ODAS di monitorare l'esecuzione dei contratti (*mission de contrôle*) in cooperazione con il ministero della difesa, assicurando il coordinamento tra cliente, amministrazione e fornitori così da garantire il pieno successo del programma e la sua completa attuazione, beneficiando altresì del sostegno dello stato, delle sue forze armate e degli organismi competenti. Questa stretta collaborazione tra più attori risulta pressoché essenziale per assicurare il successo del programma. Gli uffici ODAS possono infatti disporre di competenze tecniche e operative, tant'è che circa metà del personale inserito negli uffici di controllo e monitoraggio proviene dalle forze armate e dalla DGA. Nel caso dei contratti G2G, l'*office manager* di ODAS lavora a stretto contatto con il corrispettivo *programme controller* della DGA.

---

<sup>15</sup> Airbus, MBDA France, Thales, DCN International, Nexter Systems, Calyon, Dassault Aviation, Brienne Conseil et Finance, CS Communication & systèmes, Renault Trucks, Acmat, Sabena Technics.

<sup>16</sup> A questo proposito, si veda Michel Cabirol, “L'Arabie Saoudite à la France: ODAS, khalass (Ça suffit)”, in *LaTribune*, 29 marzo 2016, <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/l-arabie-saoudite-a-la-france-odas-khalass-ca-suffit-559660.html>

<sup>17</sup> Mohammed Rasooldeen, “Industrial partnership between KSA, France scales new heights”, in *ArabNews*, 27 luglio 2016, <http://www.arabnews.com/node/960346/saudi-arabia>

#### 4. *Il caso italiano: prospettive di una riforma*

Nel 2015 si introduce nell'ordinamento italiano l'attività G2G svolta dallo stato italiano nei confronti di altri Stati in materia di cooperazione nel settore degli equipaggiamenti militari prodotti dall'industria nazionale. Si tratta di un'assoluta novità con la quale si stabilisce che il ministero della difesa, d'intesa con il ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, può svolgere attività di “supporto tecnico-amministrativo” per l'acquisizione di prodotti di difesa sviluppati dall'industria nazionale anche in uso alle forze armate e per le correlate esigenze di sostegno logistico e assistenza tecnica. Tale attività deve avvenire nel rispetto della legge n. 185 del luglio 1990 e tramite le articolazioni della difesa, per conto di stati esteri che ne facciano richiesta e con i quali “sussistono accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare”.<sup>18</sup> L'attività G2G va infatti distinta dagli accordi e/o intese che sia il ministero della difesa sia il segretariato generale della difesa/direzione nazionale armamenti (SGD/DNA) già stipulano da tempo in base alle loro competenze e funzioni, dall'ambito operativo (esercitazioni, addestramento, ecc.) a quello afferente il supporto all'export, così come quelli relativi all'area del *procurement* o al campo tecnico-amministrativo (scambio di informazioni e di personale, supporto di carattere generale, ecc.).

Tale impianto normativo, certamente innovativo per l'Italia, si caratterizza per il costante richiamo al rispetto dei principi e della normativa internazionale ed europea, della legge n. 185 del luglio 1990 e del ruolo di controllo del Parlamento.<sup>19</sup> L'impianto, secondo alcuni, garantisce nel suo complesso che “la c.d. attività «government-to-government» sia svolta nell'ambito di una cornice giuridica che assicuri garanzia e certezza nel rispetto delle norme e degli interessi nazionali”.<sup>20</sup>

Al tempo stesso, tuttavia, è utile ricordare come la richiesta iniziale del ministero della difesa fosse quella di poter sottoscrivere accordi di fornitura di equipaggiamenti militari prodotti dall'industria nazionale, per poi essere venduti dalla stessa amministrazione ai paesi richiedenti. La ratio era quella di allineare lo strumento del G2G agli altri paesi europei (e non) e fornire al ministero della difesa gli strumenti adatti per rendere l'attività G2G più coerente alle nuove dinamiche del mercato internazionale della difesa a salvaguardia del comparto difesa e sicurezza. Un'attività G2G che agisse da vera e propria interfaccia in cui l'amministrazione (e quindi lo stato) fosse riconosciuta come unico soggetto responsabile nei confronti del sistema-paese e del paese terzo, stipulando il contratto quale parte negoziale e gestendo direttamente la vendita, la logistica, la consegna e la post-vendita del prodotto direttamente allo stato estero richiedente.

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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* (rivista giuridica di diritto pubblico comparato), 23 marzo 2016.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Nel corso del dibattito parlamentare, però, prevalse la preoccupazione che la difesa avrebbe svolto il ruolo di venditore e parte delle richieste dell'allora ministro della difesa Giampaolo Di Paola vennero di conseguenza respinte. Motivo per cui l'attuale regolamento esclude espressamente ogni coinvolgimento del ministero della difesa italiano nelle trattative commerciali, limitando l'attività di supporto tecnico-amministrativo a "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 di pianificazione e definizione dell'esigenza e del relativo impatto sui costi, discendente dagli accordi o dalle intese internazionali".<sup>21</sup> In altre parole, ad oggi il dicastero della difesa svolge un "ruolo di assistenza tecnico-amministrativa nella fase negoziale, operando da soggetto facilitatore, al fine di supportare il Paese terzo nella stipula del contratto di acquisizione di beni o servizi".<sup>22</sup>

L'esperienza di questi anni conferma però che la decisione assunta sia stata penalizzante perché sempre più spesso viene chiesto alla difesa di ricoprire il ruolo di rappresentante del paese e di garante dell'accordo, per assicurare la corretta attuazione dei contratti in corso o da stipulare. Con l'attuale impostazione della normativa si espongono lo stato e la difesa sul piano dell'immagine giuridica-legale senza tuttavia fornire loro la capacità e la responsabilità di controllare il buon esito del contratto. Va infatti tenuto conto che più volte nel corso di questi anni sono emerse criticità non tanto nella stipula del contratto ma nella sua successiva gestione, soprattutto per quanto attiene il supporto logistico.

In secondo luogo, lasciare l'attività di vendita e fornitura nelle mani dell'industria nazionale comporta il coinvolgimento e l'intervento di figure intermediarie dal momento che nessuna impresa nazionale può sostenere il costo di una propria rete commerciale (a parte alcuni limitati esempi di responsabili di area). Piuttosto, dal momento che lo stato rimane comunque coinvolto, tale coinvolgimento/intervento dell'intermediario lo espone ad eventuali conseguenze negative derivanti dalla sua funzione. Questo aspetto verrebbe superato nel caso di un accordo G2G completo che contempli il ruolo della difesa anche nelle trattative commerciali, estendendone il controllo e quindi le responsabilità nei confronti del paese richiedente.

Durante la gestione degli accordi con Qatar (per la fornitura di sette navi di superficie per un valore di circa 4 miliardi di euro) e Kuwait (per la fornitura di 28 velivoli Eurofighter per una commessa di circa 8 miliardi di euro), l'ambiguità dell'attuale normativa ha complicato ulteriormente la definizione del contratto, allungando i tempi di gestione e coordinamento tra i vari stakeholder interessati.

Un caso a parte è rappresentato dall'accordo bilaterale con gli Emirati Arabi Uniti (EAU), che rientra formalmente nell'area tecnico-amministrativa ma, di fatto, ha come tema principale la fornitura del velivolo a pilotaggio remoto P.1HH della Piaggio, di cui la

---

<sup>21</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 2015, n. 104.

<sup>22</sup> Senato della Repubblica, Affare assegnato sulla normativa in materia di esportazioni dei sistemi d'arma, *Audizione del Segretario generale della difesa e Direttore nazionale degli armamenti, generale di squadra aerea Carlo Magrassi*, 16 febbraio 2017.

Mubadala Development Company (tra l'altro società emiratina) detiene il 100% del capitale sociale. Anche in questo caso, non è stata la difesa italiana a procedere con la fornitura del velivolo bensì l'azienda italiana. Ciò dimostra ulteriormente come un coinvolgimento "indiretto" dell'amministrazione coinvolga invece direttamente lo stato italiano, perché se è vero che la vendita non è stata gestita dalla difesa, la stessa difesa rimane coinvolta con gli Emirati nell'ambito dell'accordo bilaterale di collaborazione tra i due paesi.

Un altro caso è quello della Repubblica Ceca, intenzionata ad acquistare dodici elicotteri AW139 attraverso un accordo G2G per motivi di garanzia contrattuale e in vista di futuri aggiornamenti e attività addestrativa sulla piattaforma. Nonostante la richiesta esplicita da parte del governo ceco, la difesa non ha potuto che prevedere una sorta di approvazione che comunque sarà a carico dell'azienda.

Accanto all'impianto normativo e regolamentare – certamente rilevante e di primo piano – sussiste un tema altrettanto determinate che afferisce specificatamente alla gestione di eventuali contratti di fornitura nell'ambito di accordi G2G. Le attuali direzioni tecniche del SGD/DNA sono coinvolte a pieno regime nella gestione di programmi nazionali e internazionali. Inoltre, secondo molti, queste strutture soffrono di una carenza di risorse e continuano a essere sottoalimentate soprattutto di personale specializzato in ambito giuridico, amministrativo e tecnico.

Pertanto, è lecito domandarsi quali potrebbero essere le possibili soluzioni per superare l'ambiguità dell'attuale normativa italiana e conferire così maggiori competenze e responsabilità alla difesa nell'ambito degli accordi G2G.

Una prima opzione consiste nel rafforzare le attuali strutture della difesa, abilitandole prima di tutto a svolgere la nuova funzione. Tale iniziativa tuttavia potrebbe nascondere delle criticità, tra cui i tempi lunghi di attuazione e le probabili rigidità amministrative. Gli accordi G2G sono di natura flessibile e non programmabile, due aspetti che poco si conciliano con una struttura amministrativa tradizionalmente più rigida, poco adattabile, con personale specializzato impiegato a tempo indeterminato.

Una seconda opzione è quella di rivedere la funzione e il ruolo della società Difesa Servizi. Si tratta di una società per azioni con il ministero della difesa come socio unico, che opera come soggetto giuridico di diritto privato per la gestione economica di beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali del dicastero. Essa ha quindi il vantaggio di essere della difesa ed esegue già attività di vendita di beni e servizi ad esclusione però – per via dell'impianto legislativo attuale – degli equipaggiamenti militari prodotti dall'industria nazionale. Proprio per la natura flessibile e non programmabile degli accordi G2G, Difesa Servizi potrebbe essere più in linea con tali caratteristiche; in aggiunta, sarebbe abilitata ad acquisire profili professionali specializzati con contratti a termine (senza pertanto appesantire la struttura operativa e manageriale) per rispondere alle specifiche esigenze degli accordi G2G. In questa ottica la società potrebbe avvalersi anche di personale della difesa non più in servizio, ma ancora particolarmente competente nel campo tecnico-amministrativo. Questa opzione richiederebbe una modifica della legge istitutiva della società; modifica, questa, che andrebbe apportata simultaneamente a quella dell'impianto più generale che disciplina l'attività G2G. Infatti, il soggetto che andrebbe a gestire tale

attività dovrebbe essere identificato e abilitato parallelamente alla modifica dell'attuale normativa sul G2G.

In un'ottica di potenziale cambiamento della politica nazionale in questo settore, rimangono aperte alcune questioni di particolare rilevanza. La prima, innanzitutto, riguarderebbe la necessità di identificare il soggetto o l'istituzione incaricata di decidere l'esportazione di un determinato prodotto nell'ambito di un accordo G2G. In altre parole, qualora emerga un'opportunità tale da intraprendere un simile accordo con un determinato paese, chi assumerebbe la decisione di valutare la coerenza di tale percorso con l'interesse italiano e la sua politica estera e difesa?

Gli accordi G2G, benché flessibili e non programmabili, quando attuati implicano un impegno delicato, di lungo termine, che va ad intaccare l'immagine dell'Italia come sistema-paese. Per questa ragione, la scelta dovrebbe essere presa a livello politico, attraverso un organismo di natura sistemica. Il lavoro tecnico potrebbe essere svolto da un tavolo tecnico interministeriale, coordinato dal consigliere militare del presidente del consiglio dei ministri (PCM), a similitudine della cabina di regia per l'aerospazio o del tavolo che interfaccia le iniziative della Commissione europea nel settore della difesa. In quest'ottica si potrebbe anche affrontare in termini più generali la politica del supporto all'esportazione di equipaggiamenti militari italiani nel caso si identifichi uno specifico interesse nazionale. Si potrebbe, quindi, riattivare e aggiornare l'iniziativa GLICED, il gruppo di lavoro interministeriale per il coordinamento delle esportazioni di materiali per la difesa istituito presso la PCM all'inizio dello scorso decennio e mai decollato. Il suo obiettivo era proprio quello di selezionare i casi più importanti, un lavoro indispensabile anche per eventualmente sviluppare accordi governo-governo.<sup>23</sup>

Le decisioni politiche potrebbero essere prese da una sorta di Consiglio dei ministri ristretto che includa il ministro della difesa, dello sviluppo economico (MiSE), dell'economia e delle finanze (MEF), degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) sotto la responsabilità del sottosegretario alla PCM su delega del presidente in modo da rendere più snello il suo funzionamento. In quest'ottica anche i ministri dovrebbero poter delegare volta per volta o stabilmente un loro sottosegretario.

A valle, il secondo tema concerne il rapporto tra lo stato e le aziende fornitrici. Sempre in una prospettiva di potenziale cambiamento della politica G2G, lo stato fungerebbe da intermediario, e come tale sarebbe abilitato a ricevere forme di compensazione finanziaria per l'attività svolta nell'ambito di tali accordi. In questa prospettiva, Difesa Servizi sarebbe già predisposta in tal senso e potrebbe svolgere le nuove funzioni più agevolmente rispetto alla pubblica amministrazione. La società, infatti, nasce proprio per superare alcuni ostacoli di natura burocratica e amministrativa allo scopo di far fronte alle specifiche esigenze della difesa.

Il terzo tema si riferisce alle garanzie che lo stato italiano dovrebbe ricevere dalle imprese fornitrici in merito al rispetto del contratto. Tale domanda porta con sé un problema di carattere generale, ma di assoluta rilevanza. Un'impresa che non sia in grado di adempiere ai propri obblighi contrattuali danneggerebbe non solo la sua immagine

---

<sup>23</sup> Per una disamina più approfondita sul GLICED si veda l'Allegato A.

internazionale, ma anche quella del sistema industriale italiano e dell'intero sistema-paese. Una caduta nella fiducia verso un prodotto o un'azienda nazionale nel campo della sicurezza e difesa genera, infatti, un effetto a cascata negativo su tutti gli altri prodotti o aziende nazionali.

Il fatto che sia lo stato - e in particolare la difesa - a dover rispondere politicamente e legalmente di eventuali contrattempi o criticità che potrebbero emergere nel corso dell'attività di vendita e post-vendita potrebbe attenuare il grado di responsabilizzazione dell'impresa fornitrice. Ecco perché è di assoluta importanza che un eventuale coinvolgimento dello stato italiano debba essere gestito attraverso un rapporto particolarmente stretto con la controparte industriale e di costante collaborazione con l'impresa interessata all'accordo G2G. Tra l'altro, questa eventuale impostazione sarebbe coerente con quanto delineato con il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa il quale, come già menzionato nel primo paragrafo, sottolinea come le esportazioni rappresentino "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» in cui la Difesa rimane e rimarrà coinvolta in prima persona".<sup>24</sup> Proprio per questo motivo, lo stesso documento fa specifico riferimento alla necessità che "la natura e i contenuti del rapporto tra industria e Amministrazione da semplice fornitura [passi] a partnership strategica."<sup>25</sup> Tale attività di collaborazione e controllo potrebbe essere effettuata congiuntamente tra Difesa Servizi e l'amministrazione (attraverso il personale impegnato nella DNA e nelle sue direzioni tecniche, anche costituendo specifici uffici di programma per ogni accordo G2G) in modo che lo stato sia in grado di monitorare l'intera attività del programma e possa tempestivamente intervenire nel caso si presentino criticità.

---

<sup>24</sup> Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015.

<sup>25</sup> Ibid.

## *Appendice A. Origine e formazione del GLICED*

Alla fine degli anni 1990 emerge l'esigenza di rafforzare il supporto governativo alle esportazioni di prodotti per la difesa, soprattutto per tre ragioni: 1) la divaricazione fra una limitata domanda interna e il rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali italiane; 2) la trasformazione del mercato internazionale a seguito della fine della Guerra fredda e quindi l'apertura e il rimescolamento dei mercati nazionali precedentemente legati alle scelte di politica internazionale dei singoli paesi; 3) la crescente domanda da parte di nuove potenze regionali o paesi produttori di petrolio desiderosi di rafforzare le loro capacità militari, acquisendo prodotti moderni in quantità rilevanti e con un loro coinvolgimento industriale.

Fino ad allora il supporto governativo era ricaduto quasi esclusivamente sulle spalle del ministero della difesa e in particolare del SGD/DNA, senza avere quel carattere interministeriale che già all'epoca risultava indispensabile. Di qui l'ipotesi di organizzare un'attività strutturata di supporto, utilizzando come sede di coordinamento la presidenza del consiglio dei ministri e, in particolare, l'ufficio del consigliere militare. A metà anni 1990, infatti, questo ufficio aveva inglobato i compiti precedentemente svolti dall'ufficio per il coordinamento della produzione dei materiali d'armamento (UCPMA), istituito con la legge 185/90 come struttura di supporto al presidente del consiglio dei ministri per i compiti che la legge gli assegnava e, in particolare, come segreteria del comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD). A quest'ultimo la normativa attribuiva il compito di definire le linee generali della politica esportativa italiana.

Purtroppo, nel quadro della semplificazione delle attività del governo, dopo solo pochi anni anche il CISD fu soppresso insieme ad altri innumerevoli comitati interministeriali, assegnando parte delle responsabilità all'amministrazione di competenza prevalente, in questo caso il ministero degli affari esteri. La restante attività dell'UCPMA era proseguita, anche per far fronte ad alcune problematiche che nel frattempo erano emerse nella gestione operativa della legge 185/90, come la gestione dei programmi intergovernativi, e per cercare di adeguare la legge stessa e il suo regolamento.

A livello operativo, l'unica sede di confronto e limitato coordinamento fra le amministrazioni coinvolte nel settore della difesa – difesa, industria (oggi MiSE), esteri, ricerca – era rappresentato dal comitato difesa-industria, istituito con un decreto del ministro della difesa e di quello dell'industria negli anni 1960, più volte aggiornato per cercare di rivitalizzarlo, senza che, però, sia mai decollato. Del resto, non si è mai chiarito se il termine “industria” andasse riferito al relativo ministero o alle imprese del settore, tant'è che i rappresentanti industriali partecipavano a pieno titolo alle riunioni del comitato. Tale comitato era presieduto dal ministro della difesa, mentre il suo vicepresidente era il segretario generale della difesa. In base alla normativa, il segretario generale aveva, infatti, tra i suoi compiti anche quello di seguire “le attività promozionali, in Italia e all'estero, dell'industria d'interesse della difesa, fornendo utili elementi di coordinamento”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 25 ottobre 1999, n. 556, *Regolamento di attuazione dell'articolo 10 della legge 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le attribuzioni dei vertici militari.*

Nella primavera del 1999 si comincia a lavorare su questo tema, informandone il Parlamento con la Relazione annuale sulle esportazioni militari, presentata dal presidente del consiglio a fine marzo: “in ambito nazionale, si tenderà a conseguire i seguenti risultati: [...] emanazione di una direttiva per la costituzione di una cellula di esperti delle varie amministrazioni/enti, da convocarsi all’occorrenza, che possano assistere le operazioni commerciali di maggiore importanza ed in cui sia chiamato ad operare il “sistema Paese”.<sup>27</sup> A questo fine, a partire dall’ottobre 1999 fino a giugno 2000, si riunisce presso la presidenza del consiglio un gruppo di lavoro, articolato su un gruppo direttivo ed uno esecutivo e composto dai rappresentanti di tutti i dicasteri interessati. Nonostante l’iniziale unanime approvazione dell’iniziativa, durante l’estate del 2000 la difesa manifesta forti perplessità – al limite dell’opposizione – alla costituzione di un nuovo organismo denominato GLICED, individuandone una sovrapposizione con l’attività del Comitato difesa-industria e una diminuzione del ruolo assegnato al segretario generale della difesa. Trascorreranno così diversi mesi prima dell’approvazione, il 7 febbraio 2001, del DPCM contenente la direttiva sul coordinamento interministeriale per le esportazioni nel campo della difesa. Complici elezioni e costituzione del nuovo governo, si dovrà poi aspettare fino al 24 aprile 2002 affinché i componenti del GLICED vengano individuati con un nuovo DPCM.

Il GLICED era stato concepito come uno strumento che concentrasse le sue attività esclusivamente sulle commesse potenzialmente acquisibili dall’industria italiana e che avessero una forte rilevanza per il sistema paese. Non avrebbe dovuto assicurare il supporto a tutte le imprese del comparto, ma solo alle opportunità di esportazione più considerevoli. A questo fine, era prevista la messa a punto di un piano triennale, aggiornato annualmente, che individuasse tali opportunità. Il primo passaggio doveva essere attuato dalla difesa, raccogliendo le segnalazioni delle imprese per poi analizzarle e infine definire le proposte da presentare a livello interministeriale. Successivamente il GLICED era chiamato ad esaminarle, tenendo in considerazione le valutazioni delle altre amministrazioni, per poi approvare il piano triennale. La distinzione tra il livello decisionale e quello operativo era ben evidenziata dal fatto che per ciascuna delle proposte approvate era prevista la costituzione di uno specifico gruppo di lavoro costituito esclusivamente dalle amministrazioni interessate alla specifica commessa e presieduto da quella maggiormente implicata nell’operazione. In linea teorica, infatti, una commessa avrebbe potuto essere coordinata anche da un’amministrazione diversa dalla difesa nel caso in cui i rapporti con quel paese avessero altre implicazioni. Ogni specifico gruppo di lavoro avrebbe dovuto, inoltre, collaborare con l’impresa interessata per favorire il buon esito dell’iniziativa e avrebbe dovuto tenere informato il livello decisionale del GLICED in modo da assicurarne un’efficiente supervisione.

Il GLICED in realtà è riuscito a produrre solo un primo documento triennale – datato 29 novembre 2002 – in cui furono selezionati cinque paesi per un totale di nove potenziali commesse. Nella fase successiva tuttavia l’attività non proseguì come prestabilito per due ragioni fondamentali: la prima riguardava la preoccupazione delle imprese nel fornire puntali e complete informazioni sullo svolgimento dell’attività promozionale e – forse – nel

---

<sup>27</sup> Camera dei Deputati, *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento nonché dell’esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia*, 1998.

dover rinunciare ad utilizzare i propri canali diretti a livello politico e amministrativo; la seconda era legata alla persistente preoccupazione di una parte del personale difesa di perdere visibilità e riconoscimento del ruolo nel sostegno alle esportazioni.

A distanza di sedici anni e a prescindere dalla mancanza di risultati concreti, la visione alla base dell'istituzione del GLICED ha mantenuto diversi elementi di attualità. A questo proposito vale la pena riportare per intero alcune delle premesse contenute nella direttiva del 7 febbraio 2001:<sup>28</sup>

“CONSIDERATO che le attività di esportazione nel campo della difesa presentano indicazioni di ordine politico e militare a livello internazionale;

CONSIDERATO che le esportazioni militari coinvolgono gli interessi dello Stato in quanto, favorendo una maggiore efficienza del sistema industriale e la valorizzazione di capacità produttive e tecnologiche, hanno ricadute positive sul mantenimento di un efficace sistema difensivo nazionale;

CONSIDERATO che negli acquisti di maggiore dimensione i Paesi potenziali clienti chiedono costantemente di trattare a livello intergovernativo le relative problematiche, anche nell'ambito di Accordi sottoscritti sul piano bilaterale;

CONSIDERATO che l'allestimento di un “pacchetto” che accompagni l'offerta relativa alla prevista commessa con interventi di carattere finanziario, commerciale, industriale e tecnologico è diventata una richiesta costante sul mercato internazionale della difesa;

CONSIDERATO che le moderne esigenze del mercato globale richiedono risposte in tempi reali e coinvolgimenti diretti fino anche a livello delle massime istituzioni governative;

CONSIDERATO che diverse Amministrazioni interagiscono, nell'ambito delle rispettive competenze, sul perfezionamento di queste attività e che si è manifestata l'esigenza di un più stretto coordinamento dei loro interventi;

RITENUTO che l'individuazione delle operazioni commerciali di maggiore coinvolgimento nazionale deve avvenire attraverso una specifica procedura sulla base di elementi di valutazione predefiniti;

RITENUTA la necessità di emanare una direttiva generale in materia di attività di esportazione in ogni loro fase di sviluppo, al fine di garantire un efficace controllo dello Stato per il rispetto delle leggi che disciplinano il settore”.

In particolare, si rileva come già allora il terzo punto indicasse la necessità di considerare gli accordi G2G come un elemento importante di ogni strategia di rafforzamento della proiezione internazionale dell'Italia sul mercato dei prodotti per la difesa. Gli accordi governo-governo erano infatti ritenuti uno degli strumenti alla base di una politica esportativa nazionale, da inquadrare all'interno di una strategia di più ampio respiro definita e sostenuta attraverso l'adozione di decisioni e scelte compiute sul piano politico.

---

<sup>28</sup> Presidenza del consiglio dei ministri, *Direttiva sul coordinamento interministeriale per le esportazioni nel campo della difesa*, 7 febbraio 2001.

## *Appendice B. Il Foreign Military Sales degli Stati Uniti*

Il *Foreign Military Sales* (FMS) degli Stati Uniti è una tipologia di assistenza alla sicurezza prevista da una legge del Congresso nota come *Arms Export Control Act* (AECA). È uno strumento fondamentale della politica estera di Washington, condotto attraverso contratti formali o informali – chiamati *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) – tra l'amministrazione USA e un acquirente straniero autorizzato.

Il processo di acquisizione/vendita condotto tramite FMS segue una sequenza logica all'interno di una *timeline* predefinita. Inizia con una valutazione delle minacce da parte del paese acquirente e con la conseguente valutazione da parte di quest'ultimo dei gap capacitivi in termini di equipaggiamenti militari, prodotti e servizi. Questa attività viene spesso realizzata congiuntamente attraverso una serie di consultazioni tra il cliente e i funzionari dell'amministrazione americana i quali assistono il potenziale acquirente nella definizione delle necessità e dei requisiti. Senza entrare eccessivamente nel dettaglio di un processo particolarmente complesso e articolato (si veda a riguardo la figura 5), il programma FMS si sviluppa attorno a tre macro-fasi: 1) *Pre-Case Development*; 2) *Case Development*; 3) *Case Execution*.

Semplificando, una volta che il cliente ha identificato l'equipaggiamento/prodotto/servizio in grado di rispondere alle proprie esigenze, prepara una *Letter of Request* (LOR) che verrà inoltrata al governo americano attraverso diversi canali e poi gestita da una *Implementing Agency* (IA), come le stesse forze armate (*Military departments*, MILDEPs), e la *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA) del dipartimento della difesa americano. La LOR può contenere altresì la richiesta di informazioni in merito al prezzo e alla disponibilità dell'equipaggiamento/prodotto/servizio (*Price and Availability*). Successivamente, nel caso in cui la LOR venga ritenuta valida – attestando l'esistenza di tutta una serie di prerequisiti – l'IA può cominciare a considerare il caso. Inizia pertanto la fase di *Case Development* il cui obiettivo finale sarà principalmente la preparazione e il successivo rilascio della cosiddetta *Letter of Offer and Acceptance* (LOA), la quale di fatto costituisce l'offerta del governo americano a fronte di una domanda da parte di un cliente acquirente. La LOA è un accordo governo-governo che identifica gli articoli o i servizi che gli Stati Uniti propongono di vendere per soddisfare le richieste contenute nella LOR.

Qualora si preveda che la futura LOA possa eccedere determinate soglie finanziarie, è obbligatorio notificare al Congresso la procedura in corso e attendere la sua eventuale approvazione. Come si evince dalla figura sottostante, per i paesi NATO e altri paesi partner – tra cui l'Australia, la Nuova Zelanda e il Giappone – le soglie finanziarie oltre le quali si rende necessario il passaggio all'organo politico sono più alte mentre i tempi di valutazione si abbassano considerevolmente (da 30 a 15 giorni).

La valutazione richiede in media 15-20 giorni e, una volta completata, la LOA può essere definitivamente portata a termine. Prima di passare alla *Case Execution* – ovvero alla vera e propria esecuzione del contratto – il cliente deve accettare la LOA provvedendo al pagamento di un deposito iniziale (*initial deposit*).

## Figura 4 – Soglie finanziarie per la notifica al Congresso

### Reporting Threshold

NATO countries, Japan, Australia, New Zealand, Israel, Jordan, and Republic of Korea

- \$100M total case value
- \$25M major defense equipment (MDE)
- \$300M design and construction services

All other countries

- \$50M total case value
- \$14M major defense equipment (MDE)
- \$200M design and construction services

### Congressional Review Period

NATO, NATO countries, Japan, Australia, New Zealand, Israel, Jordan, and Republic of Korea

- 15 days statutory (formal) notification

All other countries

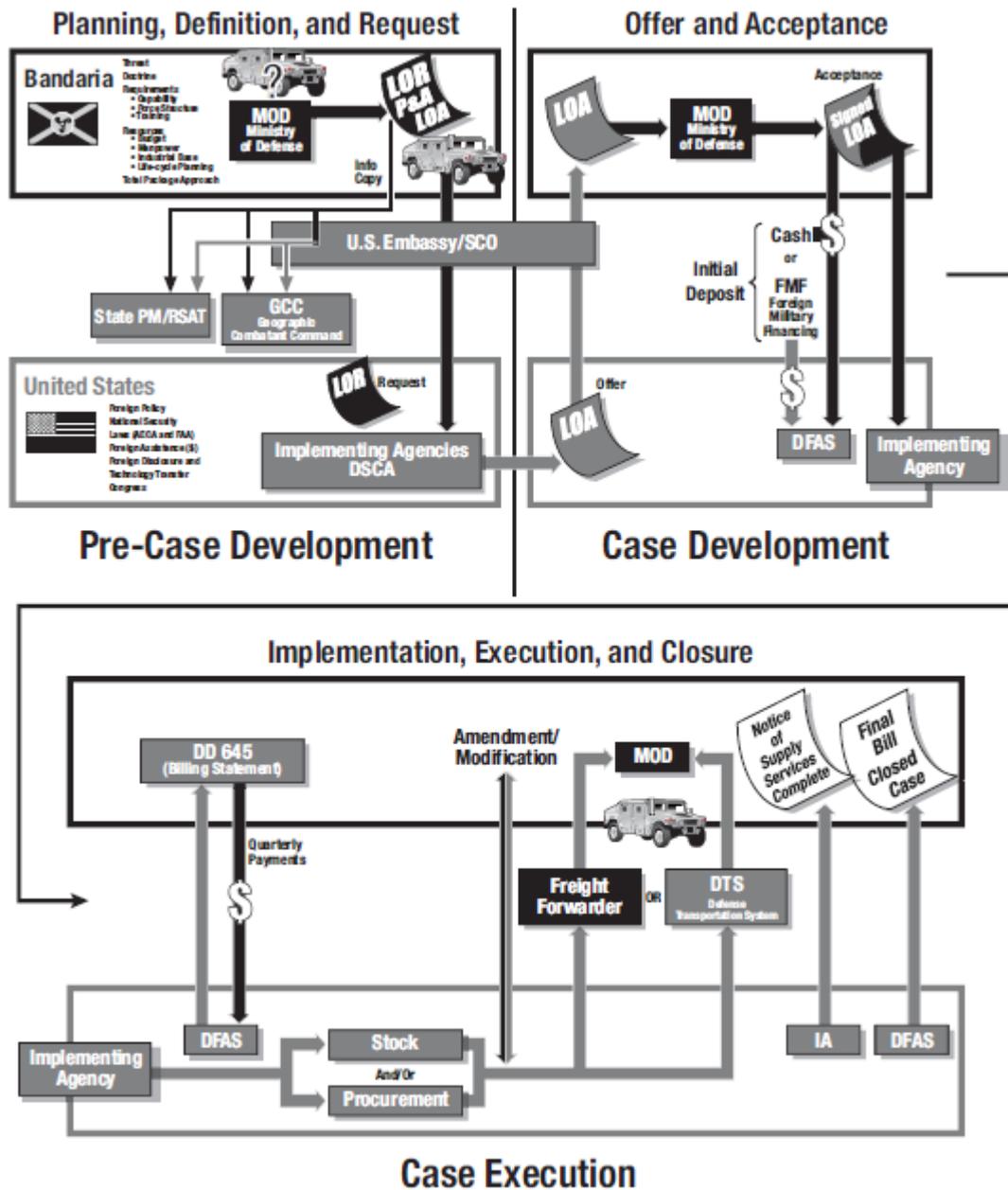
- 30 days statutory (formal) notification

Fonte: DSCA

La procedura FMS tratta le seguenti tipologie di casi:

- 1) *Defined Order*: si tratta di un tipo di caso in cui gli articoli, i servizi o il training desiderati dal paese richiedente o organizzazione internazionale sono specificati e quantificati dal cliente nella LOR e conseguentemente dettagliati nella LOA. I casi di applicazione sono i sistemi d'arma, le munizioni (ed altri tipi di esplosivi), servizi specifici e *Technical Data Packages* (TDPs);
- 2) *Blanket Order*: è volto ad acquistare una specifica categoria di prodotti o servizi (incluso il training) ad un massimale di costo senza la definizione esatta degli prodotti o della quantità desiderata. Si applica, ad esempio, per le parti di ricambio, le pubblicazioni, i manuali, le attrezzature di supporto, training ecc.;
- 3) *Cooperative Logistics Supply Support Arrangement* (CLSSA): è volto a fornire un adeguato servizio di supporto ai prodotti militari americani posseduti da un paese estero.

Sebbene ogni caso FMS veda il coinvolgimento di diverse organizzazioni, dipartimenti e funzionari, ad ogni LOA viene assegnato un solo *case manager* che funge da punto di contatto principale e interfaccia ufficiale del governo americano col cliente estero. Nel processo di sviluppo e preparazione della LOA, il *case manager* deve attenersi al cosiddetto *Total Package Approach* (TPA), una peculiarità del programma FMS americano. Gli Stati Uniti ritengono infatti sia essenziale programmare a monte e prevedere nel tempo le esigenze del cliente. Una pianificazione effettiva di una vendita FMS di un sistema d'arma non richiede la capacità di anticipare esclusivamente i requisiti stessi del sistema oggetto della fornitura ma altresì i prodotti e i servizi associati al supporto iniziale e soprattutto futuro. L'obiettivo è che quello di garantire che tutti i requisiti siano già identificati nella LOR – realizzata dal cliente con il supporto americano – e che, successivamente, essi siano incorporati nella LOA rilasciata dal governo degli Stati Uniti.



Fonte: DSCA

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- n. 115 Governance economica mondiale: il ruolo dell'Italia nel G20 e nel G7 (ISPI - dicembre 2015)
- n. 116 La misurazione dell'*empowerment* delle donne. Il dibattito sugli indicatori (CeSPI - marzo 2016)
- n. 117 Criticità nell'architettura istituzionale a protezione dello spazio cibernetico nazionale (IAI - marzo 2016)
- n. 118 Prospettive del dialogo euro-asiatico (T.wai - aprile 2016)
- n. 119 Le correnti dell'Islam in Egitto (ISPI - aprile 2016)
- n. 120 La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione (IAI - giugno 2016)
- n. 121 L'Italia e il vertice NATO di Varsavia (IAI - giugno 2016)
- n. 122 Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana (ISPI - agosto 2016)
- n. 123 L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze (IAI - nov. 2016)
- n. 124 Competizione tra Stati e corsa alle risorse: la geopolitica dell'Artico (CeSI - gennaio 2017)
- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI - febbraio 2017)
- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI - febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI - marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh - COP 22 (CeSPI - marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI - maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI - maggio 2017)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura del:*