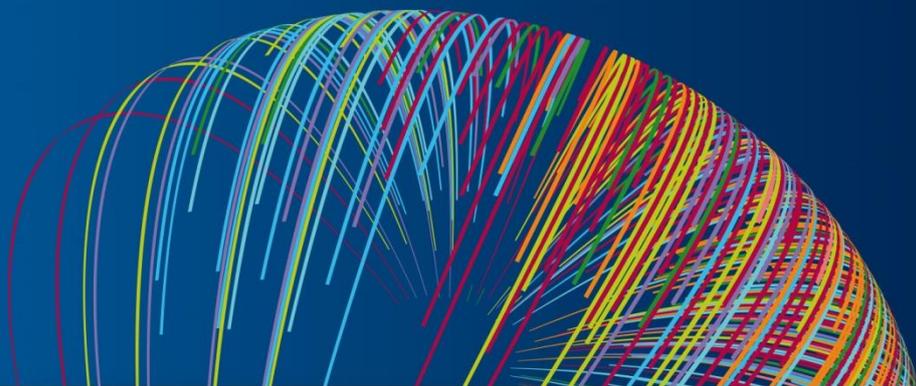


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia

Luglio 2019

150

Approfondimenti

**Esportazione dei sistemi d'arma:
G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia**

Gregory Alegi, Fondazione ICESA

Sommario

Executive summary	Pag. 5
1. Introduzione: natura e origini del G2G	7
2. Il G2G tra sicurezza nazionale ed esportazione di materiali per la difesa	9
3. Il G2G in Italia: excursus storico e previsioni normative	12
4. L'industria della difesa in Italia tra specializzazione e peculiarità	15
5. Prospettive e opzioni di un G2G italiano	17
6. Conclusioni	21
Appendice I: Il G2G in alcuni Paesi occidentali	25
A. Stati Uniti d'America	27
B. Francia	29
C. Regno Unito	31
D. Spagna	33
E. Svezia	36
Appendice II: I primi 25 paesi esportatori di armamenti e i rispettivi clienti	39
Bibliografia e fonti	41
Elenco delle abbreviazioni	43

Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia

Executive Summary

Il presente lavoro completa ed aggiorna un precedente Approfondimento dell'Osservatorio del 2017 sui modelli di esportazione G to G di sistemi d'arma¹ e mette a confronto opzioni di riforma del G to G italiano.

Per Government to Government (Gov-to-Gov o G2G) si intendono le vendite di beni e servizi effettuate da “governo a governo”, in alternativa a quelle da industria a governo. Nel settore della difesa e sicurezza il G2G è utilizzato per l’implicita garanzia politica in termini di stabilità di relazione, semplificazione gestionale e assenza di intermediari commerciali. Semplificando, si può dire che il G2G si concretizzi nella firma del contratto tra due “ministri” anziché tra un “ministro” e un “amministratore delegato”.

Pur restando soggetti alla normativa sull’esportazione di armamenti, tanto comunitaria quanto italiana (l. 185/90), gli accordi G2G costituiscono un’opportunità per alcuni Paesi come deroga ammissibile a taluni obblighi di gara ai sensi della Direttiva UE 81/2009. In questo senso, sono uno strumento di politica industriale e occupazionale in un settore ad alta tecnologia e forte valore aggiunto.

La ricerca esamina l’approccio alle vendite G2G di cinque Paesi occidentali (Stati Uniti, il cui sistema Foreign Military Sales (FMS) è il primo e più diffuso G2G del mondo; più Regno Unito, Francia, Spagna e Svezia). I meccanismi G2G utilizzati, descritti in Appendice I, pur variando l’uno dall’altro, hanno in comune il perseguimento di interessi generali condivisi, l’esistenza di un accordo quadro di collaborazione, il rispetto della normativa sulle esportazioni, l’assenza di oneri o guadagni per lo Stato “venditore”. Alcuni si accompagnano anche a specifiche politiche di sostegno del settore.

L’industria italiana evidenzia di essere penalizzata sui mercati globali dalla “mancanza” di un G2G nazionale, con casi specifici anche nel recentissimo passato. La previsione esplicita introdotta nel 2013 con l’art. 537-ter del D.lgs. 66/2010, è stata ridimensionata dal regolamento (D.P.R. n. 104/2015, art.4, che esclude le «trattative commerciali») e interpretata in senso ulteriormente riduttivo nel 2016. L’impossibilità di firma governativa, in particolare, avrebbe già spostato commesse verso la concorrenza.

La l. 185/90 istituì in origine presso la Presidenza del Consiglio (PCM) un Comitato interministeriale (CISD) per dettare gli indirizzi politici nel settore e fornire pareri al MAE per il rilascio di autorizzazioni. Abolito il CISD nel 1994, oggi resta presso l’Unità per le Autorizzazioni dei Materiali d’Armamento (UAMA) del MAECI il percorso autorizzativo e presso il Segretariato Generale della Difesa – Direzione Nazionale degli Armamenti (SGD-DNA) il supporto tecnico-amministrativo a

¹ALESSANDRO R. UNGARO (a cura di), I regimi di esportazione G to G di sistemi d'arma: uno studio comparativo, in [Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimenti, n. 131](#) (maggio 2017).

eventuali campagne di vendita. È bene notare che tale genere di sostegno impegna comunque il governo, sul quale ricadono i danni d'immagine quando i programmi non vanno a buon fine, come nel caso del drone Piaggio P.1HH per gli Emirati Arabi Uniti (EAU).

Un rinnovato meccanismo G2G italiano dovrebbe prevedere un livello decisionale politico e un soggetto attuatore, delegato anche alla firma per conto del governo. Esso resterebbe sottoposto a supervisione parlamentare innanzitutto in sede di approvazione degli accordi di collaborazione tecnico-militare che lo precedono.

Dopo aver esaminato varie possibilità, la ricerca svolta suggerisce l'opportunità di riportare il momento politico alla PCM, com'era nell'impianto originario della l. 185/90, e individua lo strumento più efficace ed efficiente nella riattivazione con modifiche del Gruppo di Lavoro Interministeriale per il Coordinamento per l'Esportazione di materiali per la Difesa (GLICED), oggi "dormiente". Quale soggetto attuatore identifica SGD-DNA ferme restando le competenze UAMA sulle procedure di esportazione.

Tale soluzione è attuabile in tempi molto ristretti, senza complesse modifiche legislative o creazione di nuove organizzazioni, ma riposa naturalmente sull'assunto del riconoscimento dell'interesse dello Stato a utilizzare l'esportazione di sistemi d'armamento nell'ambito della complessiva politica industriale e di sicurezza.

1. Introduzione: natura e origini del G2G

L'espressione *Government to Government* (*Gov-to-Gov* o G2G) indica le vendite di beni o servizi effettuate “da governo a governo” (o, più esattamente, da Stato a Stato). In tale modalità i contraenti non sono le imprese – ancorché a partecipazione pubblica più o meno ampia, come spesso nel settore della difesa – ma gli Stati, che provvedono ad approvvigionarsi dei beni o servizi presso le imprese produttrici per consegnarle quindi alla controparte. In questo senso, la sigla G2G indica genericamente la differenza rispetto ad altre tipologie di vendita, senza prescrivere un'unica modalità operativa e, men che meno, contrattuale.²

Nel settore della sicurezza e difesa, il termine G2G è usato specificamente per indicare un sistema alternativo alla vendita diretta da parte dell'industria ed è sempre più richiesto da parte dei Paesi potenziali acquirenti. In termini simbolici, il G2G può essere descritto come un contratto firmato da due “ministri” (nel senso di figure politiche o appartenenti alla pubblica amministrazione, a seconda dei diversi ordinamenti), a differenza di quello Business to Government (B2G) in cui un ministro firma con un amministratore delegato, talvolta alla presenza del ministro del proprio Paese. In alcuni casi, il G2G è anche un'articolazione di una più ampia politica di supporto e promozione all'industria, diversa per settore ma non per filosofia da quanto avviene per altri settori industriali strategici per i vari Paesi.

Poiché le vendite G2G sono soggette allo stesso regime autorizzativo di ogni altra esportazione di materiali di armamento, la preferenza è dettata principalmente dalla ricerca di ben precisi vantaggi.³ Questi possono sommariamente elencarsi come:

- garanzie contrattuali maggiori rispetto a quelle fornite dai soggetti privati;
- riduzione o eliminazione totale degli intermediari privati quali potenziali canali di opacità;
- tempi di acquisizione più rapidi;
- costi di acquisizione minori;
- possibilità di limitare il ricorso a gare astrattamente competitive, ponendo in primo piano il desiderio di relazioni più strette con il Paese fornitore.

L'Italia, al contrario di numerosi altri Paesi occidentali, non dispone di uno specifico strumento G2G, la cui opportunità è stata più volte oggetto di dibattito parlamentare in questo decennio. Il riproporsi della questione, a soli due anni di distanza dall'esame della normativa sull'esportazione dei sistemi d'arma effettuata sul finire della precedente legislatura, conferma l'interesse che le istituzioni e gli

² Per esempio il *Business to Government* (B2G), *Business to Business* (B2B) o *Business to Consumer* (B2C). Nel lessico militare americano si parla di *Direct Commercial Sales* (DCS, equivalenti al B2G) e *Foreign Military Sales* (FMS, equivalenti al G2G).

³ In termini generali cfr. Lars-Göran Larsson, presentazione ISP “Export control of military equipment”, 6 marzo 2018; per un caso specifico di interesse italiano cfr il rapporto dell'Auditor General australiano sull'acquisto dei C-27J (*AIR 8000 Phase 2 — C-27J Spartan Battlefield Airlift Aircraft*, www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/AuditReport_2013-2014_03.pdf).

osservatori annettono al G2G quale strumento necessario per affermarsi su mercati sempre più competitivi.⁴

In termini strutturali, il G2G si può riassumere come la sintesi di una relazione orizzontale e di una verticale, che consistono rispettivamente nel contratto tra i due Governi per la fornitura di un “prodotto” (anche sotto forma di servizio) e in quello tra il Governo (ma più correttamente la Pubblica Amministrazione) dello Stato produttore e l’industria materialmente incaricata della fornitura, semplificando la gestione del contratto.⁵

Gli accordi G2G hanno innanzi tutto valenza politica, che mira a rinsaldare i rapporti tra gli Stati contraenti e a difenderne gli interessi di sicurezza diretta e indiretta, compresi gli aspetti economici e industriali. Tali aspetti sono ben presenti nelle Foreign Military Sales (FMS) statunitensi, la prima e più diffusa forma di vendita G2G in questo particolare settore, il cui preambolo indica l’intenzione del Congresso di approvare tali vendite «solo quando esse siano coerenti con gli interessi di politica estera degli Stati Uniti, gli scopi del programma di assistenza internazionale degli Stati Uniti [...]» e la necessità di tener conto di una serie di aspetti tra i quali le «corse agli armamenti in atto o incipienti».⁶ Finalità analoghe si possono rinvenire, almeno implicitamente, nelle politiche dei Paesi europei interessati a mantenere, sotto altre forme, i rapporti con le ex colonie divenute indipendenti dopo la Seconda guerra mondiale.

Per altri Paesi le vendite G2G hanno valenza principalmente di politica industriale o, più verosimilmente, di sostegno alla propria industria, affacciatasi sul mercato internazionale della sicurezza in tempi più recenti e quindi in svantaggio competitivo in scenari spesso già consolidati. Una dichiarazione esplicita in tal senso è venuta nel 2012 dalla Spagna, che introducendo il G2G per la difesa affermava apertamente come la mancanza di strumenti per una «partecipazione più attiva» della difesa nei programmi di esportazione si traducesse in svantaggio competitivo per l’industria nazionale.⁷

Riguardo alla situazione italiana, la ricerca ha mostrato che gli Enti preposti alle procedure autorizzative valutano positivamente l’adeguatezza del supporto che lo Stato fornisce, per loro tramite, alle esportazioni dell’industria nazionale della difesa.⁸ Secondo gli interlocutori industriali, l’efficienza del processo autorizzativo, per quanto innovato anche attraverso l’introduzione di strumenti elettronici, non esaurisce affatto quanto richiesto dai potenziali clienti nella fase di scelta del prodotto e di contrattualizzazione. Alcune fonti segnalano anzi come nel recentissimo passato

⁴ Senato della Repubblica, Commissione Difesa, Legislatura XVII, Affare assegnato n. 912, “Normativa in materia di esportazioni dei sistemi d’arma”, al cui ambito afferisce tra l’altro un lavoro del maggio 2017 in questa stessa serie (Alessandro R. Ungaro. “I regimi di esportazione G2G di sistemi d’arma: uno studio comparativo”. Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti, n. 131).

⁵ Benché nella stragrande maggioranza dei casi G2G l’industria produttrice abbia sede nello Stato di uno dei contraenti, vi sono occasionali eccezioni. Tra queste si possono citare contratti FMS americani per la vendita di elicotteri AgustaWestland AW139 all’Egitto, di velivoli da trasporto tattico Alenia Aermacchi C-27J all’Australia e di elicotteri AW119 Koala a Israele; in ciascun caso, il DoD approvvigionava i mezzi presso l’industria italiana. Cfr. www.flightglobal.com/news/articles/egypt-orders-aw139-helicopters-for-military-use-356032/, www.dsca.mil/major-arms-sales/australia-c-27j-aircraft-and-related-support; <https://australianaviation.com.au/2012/03/opinion-%E2%80%93-clarifying-the-c-27j-fms-case/>; intervista 2.

⁶ 22 U.S. Code § 2151 e Public Law 87-195 del 4 settembre 1961 (75 Stat 424).

⁷ Legge 26 dicembre 2012, 12/2012, preambolo al Titolo II.

⁸ Cfr a titolo di esempio le audizioni del gen. c.a. Nicolò Falsaperla e del min. plen. Francesco Azzarello («il “gov-to-gov” già esiste e viene utilizzato») alla IV Commissione (Difesa) del Senato nell’ambito dell’Affare assegnato n. 56.

alcune importanti trattative di esportazione abbiano subito rallentamenti per l'ambiguità della normativa e altre abbiano avuto esito negativo a favore di concorrenti più agili.⁹ Sempre secondo la parte industriale, la mancanza di una prospettiva G2G, rinforzata dall'interpretazione restrittiva delle norme (cfr. paragrafo 3a, *infra*), per l'industria nazionale si traduce di fatto un *gap* rispetto alla concorrenza internazionale, anche quando i prodotti abbiano caratteristiche idonee a soddisfare la domanda del mercato.

2. Il G2G tra sicurezza nazionale ed esportazione di materiali per la difesa

L'industria della difesa è generalmente riconosciuta come settore ad alto contenuto tecnologico e, pertanto, ad alto valore aggiunto e per addetto. Persino la neutrale Svezia individua in un «livello di sviluppo tecnologico competitivo a livello internazionale» un fattore abilitante per «continuare ad essere un Paese attraente per la collaborazione internazionale», con ulteriori maggiori opportunità di «influire sulla cooperazione internazionale nell'ambito dei controlli all'esportazione nell'ambito di partnership internazionali», dentro e fuori l'UE.¹⁰

L'importanza per la protezione degli interessi politici, economici e territoriali degli Stati ne fa uno strumento importante, così come la particolare natura dei prodotti ha portato a una stretta regolamentazione sovranazionale e interna al fine di limitare i rischi per la sicurezza e la stabilità di intere regioni. Tale normativa resta impregiudicata dalla tipologia contrattuale (G2G, B2G, B2B etc.), che ha però un impatto diretto sulle possibilità commerciali.

Il processo FMS statunitense è il più grande e più noto G2G al mondo nel settore della difesa. Il suo svolgimento è solidamente attestato presso il Dipartimento della Difesa (DoD), con l'obbligo di notificare la vendita al Congresso quando l'importo superi soglie che in alcuni casi sono di appena \$14 milioni. Il controllo politico è fondato sul principio, sancito all'art. 1 dell'Arms Export Control Act (AECA), che l'esportazione debba essere compatibile con gli obiettivi e interessi generali di politica estera degli Stati Uniti; al di là del dettato di legge, questo implica il coordinamento con il Dipartimento di Stato (DoS) e il National Security Council (NSC). Il ruolo del DoD avviene in base al principio del *no profit, no loss*, che si traduce in pratica nell'applicazione di una *fee* (sovrapprezzo) di alcuni punti percentuali per il recupero dei costi sostenuti nella gestione del contratto. Contrariamente a quanto si può immaginare, la valutazione politica non è necessariamente allineata agli interessi industriali: è noto, per esempio, come l'industria aerospaziale lamenti che le restrizioni all'esportazione di aeromobili a pilotaggio remoto favoriscano i concorrenti di Paesi che pongono minori ostacoli, come Cina e Israele. Analogamente, il governo vietò l'esportazione al Giappone del caccia F-22A Raptor, fortemente richiesta da Lockheed Martin per mantenere aperta la linea di costruzione dopo il taglio della produzione per il cliente nazionale.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, la gestione può passare per diversi soggetti attuatori, definiti *Implementing Agencies* (IA), che possono essere costituiti da una forza armata o dalla Defense Security Cooperation Agency (DSCA), che è comunque interna al DoD. Dal punto di vista del cliente, l'acquisto in regime FMS permette di beneficiare delle economie di scala dei programmi statunitensi e di avere la garanzia del loro supporto logistico, fattori più difficili da garantire per piccoli programmi nazionali o acquisti limitati in regime commerciale. Di contro, alcuni clienti lamentano l'asimmetria tra l'importanza che un programma riveste per la propria difesa nazionale e il modesto

⁹ Interviste 1, 2 e 6.

¹⁰ Swedish Government Communication 2017/18:114, "Strategic Export Controls in 2017 – Military Equipment and Dual-Use Items", p. 11.

livello gerarchico al quale viene trattato il relativo “FMS Case” all’interno dell’enorme sistema americano.¹¹

Per quanto riguarda l’UE, il settore della difesa era stato a lungo largamente esente dai criteri competitivo-liberistici prevalenti nell’Unione. Pur ampliando tale approccio anche alla difesa, la Direttiva 81/2009 evidenziava già nei *considerando* 28, 30-34 alcuni motivi per i quali il settore della difesa può costituire eccezione alle normali procedure di gara. Tali criteri si pongono quale fondamento concettuale dell’articolo 13 (c), che esenta dalle procedure di gara i programmi di collaborazione tra due o più Paesi. Le prerogative dei governi nazionali sono riconosciute anche dall’art. 13 (f), che tutela specificamente la fornitura G2G di «materiale militare o materiale sensibile», nonché di lavori e servizi «direttamente collegati», «per fini specificatamente militari» o comunque «sensibili».¹² Incidentalmente, si può notare come la Direttiva 81/2009 contemplasse già la recentissima tendenza a passare dalla vendita di “apparati” (in senso lato) alla fornitura di servizi, un mutamento che nel caso italiano si può vedere nel noleggio di aerei a pilotaggio remoto “Falco EVO” alle Nazioni Unite e a Frontex, nell’iniziativa di una scuola di volo internazionale, nella vendita alla Polonia di immagini raccolte dalla costellazione CosmoSkyMed.¹³ In prospettiva tale mercato potrebbe rivelarsi molto interessante, anche in considerazione del fatto che i “pacchetti” FMS statunitensi non comprendono quasi mai servizi di addestramento e formazione sui materiali acquistati.¹⁴

L’inserimento dell’eccezione G2G non sembra aver incontrato opposizione nei Paesi UE, che hanno anzi dimostrato in vari casi un forte interesse a volersene servire anche in ambito intracomunitario sia per vendere (come nel caso di Francia e Germania) sia per acquistare (come per esempio Austria, Belgio, Repubblica Ceca e Ungheria). La cronologia dei provvedimenti spagnoli, tutti successivi al 2011 (cfr Appendice 1 D), fa ipotizzare, inoltre, che alcuni Paesi abbiano interpretato la direttiva come stimolo ad introdurre esplicitamente il G2G nel proprio ordinamento.

La Comunicazione della Commissione del 2016 ha interpretato l’articolo 13(f) nel senso di richiedere allo Stato che lo invochi di giustificare, attraverso analisi e altre spiegazioni il ricorso ad esso.¹⁵ Tale Comunicazione, da considerarsi come un invito a non abusare nelle eccezioni, non sembra aver sinora prodotto particolari effetti limitativi, tanto che nel 2018 il Belgio ha deciso di approvvigionare in regime G2G dalla Francia mezzi blindati VMBR Griffon e EBRC Jaguar per un valore complessivo di Euro 1,5 miliardi.

Si può, infine, notare come l’esperienza ormai decennale della Direttiva 2009/81 abbia contribuito a identificare alcuni percorsi in grado di evitare approcci completamente competitivi, pur senza qualificarsi come G2G nell’accezione piena del termine.¹⁶ Questi simil-G2G comprendono la

¹¹ Intervista 7.

¹² Nel 2016 a questo articolo è stata data una lettura tendenzialmente restrittiva, circoscrivendolo al solo materiale usato. Commission Notice of 30 November 2016, *Guidance on the Award of Government-to-Government Contracts in the Fields of Defence and Security (Article 13.f of Directive 2009/81/EC)*.

¹³ www.thelocal.it/20131204/italys-finmeccanica-builds-uns-first-drone; www.askanews.it/economia/2018/12/06/leonardo-il-drone-falco-inizia-voli-per-il-programma-frontex-pn_20181206_00032/; Alessandro Cornacchini (a cura di), *Una storia di eccellenza. L’addestramento al volo dei piloti dell’Aeronautica Militare*, Roma, Ed. Rivista Aeronautica, 2019, p. 200; www.telespazio.com/it/-/cosmo-italy-poland. Nell’ultimo caso il contratto fu siglato da Teledife, una delle direzioni di SGD-DNA.

¹⁴ Intervista 2.

¹⁵ Commission Notice of 30 November 2016, cit.

¹⁶ Intervista 2.

formazione di personale su sistemi specifici, che ne giustifica poi l'acquisto, e lo sviluppo congiunto (anche solo di versioni o allestimenti specifici). Quest'ultima strada risulterebbe anzi già intrapresa dalla Germania per alcune forniture in diretta concorrenza con l'industria italiana.¹⁷

Con queste premesse è possibile tracciare un elenco dei punti sostanziali in comune nei diversi sistemi considerati:

- Presenza di una dimensione politica legata al **perseguimento di interessi generali dei due Paesi**, in particolare in una prospettiva di sicurezza;
- Esistenza di un **accordo-quadro di collaborazione** tecnico-militare per la difesa, peraltro raggiungibile anche nel corso della trattativa e in funzione della stessa;
- **L'esportazione in regime G2G resta soggetta alle norme e accordi internazionali applicabili alle forniture di sicurezza e difesa**. L'accordo politico non può, quindi, configurarsi come metodo per evaderne le regole;
- **Il sostegno** della propria industria **non deve comportare né oneri né guadagni** per lo Stato "venditore"; sono pertanto previsti meccanismi di rimborso forfettario dei costi sostenuti e di copertura dei rischi tecnici ed economici;
- **È garantita la possibilità di recesso unilaterale in nome di alti interessi di Stato**.

Sotto il profilo dei soggetti preposti alla gestione dei contratti G2G, si riscontrano due diverse tipologie:

- L'**amministrazione della difesa**, attraverso il Dipartimento (USA) o Ministero competente (Spagna);
- **Società o agenzie sotto controllo governativo** (Svezia), talvolta con partecipazione di privati (Francia e Regno Unito).

Come già sottolineato, i diversi Stati che utilizzano il G2G sono liberi di normarne il funzionamento secondo le proprie esigenze e tradizioni giuridiche, sia pure nell'ambito del più ampio rispetto della normativa internazionale sulla vendita di armi e dei principi generali ai quali essa si ispira. Dalla scelta del soggetto discendono le modalità procedurali per la proposta, approvazione e gestione dei singoli accordi. Quelli utilizzati da USA, Regno Unito, Francia, Svezia e Spagna sono descritti nell'Appendice I, alla quale si rimanda.

¹⁷ Intervista 2.

Tabella 3. Riassunto del G2G difesa e sicurezza nei paesi considerati

	USA	Francia	UK	Spagna	Svezia
Export DS G2G	\$ 55,6 mld	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
G2G	sì	sì	sì	sì	sì
Chi firma	Gov (MoI)	Misto	Gov (MoI)	Gov (MoD)	Gov (Agenzia)
Chi esegue	Gov (MoD)	Gov (MoD)	Gov (MoD)	Gov (MoD)	Gov (Agenzia)
No loss	recupero costi	?	recupero costi	recupero costi	?
No gain	sì	sì	sì	sì	sì
Promozione	no	sì	sì	sì	no

Legenda

Gov (Agenzia)	Ente/agenzia a controllo governativo
Gov (MoD)	Ministero della Difesa o ente/agenzia a riporto diretto
Gov (MoI)	Ministero dell'Industria o ente/agenzia a riporto diretto
Misto	Società mista pubblico-privato
n.p.	non pubblicato
?	Elementi insufficienti per una risposta univoca

3. Il G2G in Italia: excursus storico e previsioni normative

Per quanto riguarda l'Italia, al contrario di altri Paesi, nel periodo repubblicano non si rinviene una tradizione di contratti G2G per la cessione di prodotti e servizi per la sicurezza e difesa. Tutti i principali accordi postbellici – compresi quelli per la realizzazione di interi stabilimenti per la produzione all'estero di velivoli – hanno avuto caratteristiche DCS o B2G, che lo Stato si limitava ad autorizzare in osservanza delle normativa di volta in volta applicabile.¹⁸ La principale eccezione è costituita dal complesso di accordi conclusi nel 2012 con Israele tramite il Segretariato Generale per la Difesa-Direzione Nazionale degli Armamenti (SGD-DNA) per l'acquisto italiano di un satellite OPTSAT-3000 e di due aerei-radar G.550 CAEW a fronte di quello israeliano di trenta addestratori Alenia Aermacchi (oggi Leonardo).¹⁹

È bene ricordare che il primo livello di controllo politico sulle forniture di materiali e servizi per la difesa e sicurezza è rappresentato dagli accordi di collaborazione bilaterali nel settore della difesa, in

¹⁸ Una parziale eccezione si può forse rinvenire in alcune commesse americane in regime di *Off-Shore Procurement* (OSP), quali la costruzione di navi per il programma Mutual Defense Assistance Program (MDAP) e da questo girate direttamente al Venezuela.

¹⁹ Intervista 1; G. Alegi, "l'addestratore per piloti di 5^a generazione", in A. Cornacchini, *cit.* p. 200. Nello stesso anno il sottosegretario alla Difesa Filippo Milone siglò un Memorandum d'Intesa sulla cooperazione nel settore della difesa con il Ministero della Difesa libico, che prevedeva un lungo elenco di materiali per la protezione di confini e frontiere ma che non fu seguito dalle fasi contrattuali con le aziende produttrici (intervista 8).

forma semplificata (cioè immediatamente esecutivi dopo la firma dei dicasteri competenti) oppure solenne (con ratifica per come prescritto dall'art. 80 Cost.).²⁰

3a. La normativa

Il commercio di materiali d'armamento è regolato dalla legge 185/90, il cui impianto è finalizzato al controllo parlamentare delle esportazioni per evitare le operazioni spericolate venute alla luce negli anni immediatamente precedenti alla sua approvazione, e in particolare lo scandalo BNL-Iraq.²¹ Tale contesto spiega bene perché la ratio della l. 185 non era la promozione dell'industria della difesa.

In quegli stessi anni, il crollo del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'URSS innescarono un mutamento strutturale nell'industria della difesa, compendiatosi nella concentrazione di molti attori industriali, nella riduzione delle forze armate e nell'accelerazione dello scambio quantità-qualità. Tutto ciò si tradusse nell'esasperazione della competizione sui e per i mercati internazionali, visti come sostituti di quelli nazionali in forte contrazione, e contribuì a concentrare l'attenzione sugli accordi G2G, tanto in funzione di garanzia politica in un mondo sempre più instabile quanto come strumento commerciale.

In considerazione di questo, il ministro della Difesa Giampaolo Di Paola (16 novembre 2011-27 aprile 2013) promosse l'introduzione di uno specifico meccanismo G2G nel Codice dell'Ordinamento Militare in vigore dal 2010. Il decreto legge di stimolo dell'economia del 2013 affiancò quindi all'articolo 537, originariamente incentrato sui "Programmi con la partecipazione o collaborazione di Paesi esteri", il nuovo art. 537-ter dedicato specificamente alla "Cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale".²² Con tale modifica si introduceva la possibilità per il Ministero della Difesa di svolgere "attività 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" a favore degli Stati esteri legati all'Italia da "accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare". Il Parlamento non ritenne tuttavia di aderire pienamente all'impostazione del governo, le cui richieste furono in parte respinte.

La "disciplina esecutiva e attuativa" contenuta nel regolamento, adottato due anni dopo precisò la novità con un'ambiguità che rinviava gli aspetti sostanziali a successive interpretazioni.²³ La minuta elencazione delle «attività di supporto tecnico-amministrativo» citava la contrattualistica solo in termini di «coordinamento» (art. 1) ed il testo escludeva esplicitamente le «trattative commerciali» dal «supporto tecnico-amministrativo» (art. 4).

A ben guardare, tale esclusione non implicherebbe necessariamente la firma di un accordo G2G i cui contenuti, anche economici, siano stati raggiunti in modalità B2G. In pratica, tuttavia, alla prima occasione di applicazione il regolamento fu interpretato in senso ulteriormente restrittivo dal ministro pro-tempore, che in una lettera ingiunse a SGD-DNA di non spingersi oltre il coordinamento della

²⁰ A titolo di esempio, con la Svezia è in vigore l'accordo semplificato del 18 aprile 1997, e con la Francia quello del novembre 1983. Con la Russia sono in vigore due accordi siglati dai rispettivi ministeri della Difesa il 14 novembre 1996 e ratificati separatamente con le leggi n. 397 e n. 398, entrambe del 14 ottobre 1999.

²¹ Si vedano a titolo d'esempio www.nytimes.com/1992/10/18/weekinreview/the-world-a-budding-scandal-in-brief-a-primer-on-the-bnl-affair.html e <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/10/17/lo-scandalo-bnl-iraq-scuote-il.html>.

²² La data di effettivo inserimento dell'articolo 537-ter rende cronologicamente fuorviante il pur tecnicamente corretto riferimento ad esso nell'ambito del D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

²³ DPR 104/2015.

contrattualistica.²⁴ Pur avendo valore solo nel caso specifico, la mancata autorizzazione – oltre a far prevalere un prodotto europeo concorrente - si è trasformata in un'interpretazione prevalente, i cui effetti si fanno avvertire, secondo gli operatori del settore, anche su altre trattative.

Benché secondo alcune interpretazioni l'art. 537-ter consenta già almeno due modalità di G2G, rispettivamente con acquisto straniero presso industrie italiane o con acquisto dal governo italiano, che si approvvigiona presso ditte italiane, altri soggetti statali escludono tale possibilità.²⁵ Quale che sia la lettura corretta sotto il profilo strettamente giuridico, la prassi operativa è più vicina all'ipotesi negativa.

Come evidenziato da Ungaro nel 2017, «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.»²⁶ Il caso di scuola è rappresentato dall'aereo a pilotaggio remoto Piaggio P.1HH, sviluppato per gli Emirati Arabi Uniti tramite l'azienda ligure da essi stessi controllata. A fronte dei ritardi del programma e della graduale scoperta del mancato conseguimento degli obiettivi, il ruolo di garanzia della Difesa italiana si è tradotto in un danno d'immagine con potenziali ricadute negative sulle future possibilità di esportazione.

3b. Il livello decisionale

In coerenza con la filosofia di un maggior controllo politico, in origine la l. 185/90 istituiva organismi di coordinamento e controllo presso la Presidenza del Consiglio (Comitato Interministeriale per gli Scambi di materiali di armamento per la Difesa, CISD) e presso il Ministero degli Affari Esteri (Comitato Consultivo), incaricati rispettivamente di stabilire gli «indirizzi generali per le politiche di scambio nel settore della difesa e detta[re] direttive d'ordine generale» e di esprimere al MAE «pareri» per il rilascio delle autorizzazioni.²⁷ In particolare, il CISD era presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e comprendeva – fatta salva la possibilità di invitare altri dicasteri interessati - i ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, delle Finanze, del Tesoro, della Difesa, dell'Industria, del Commercio Artigianato, delle Partecipazioni Statali e del Commercio con l'Estero. Tale distinzione tra i livelli della decisione politica e della sua applicazione, in larga misura corretta sotto il profilo concettuale, restò in vigore per meno di quattro anni a causa dell'abolizione del CISD, in nome della semplificazione di governo.²⁸ Alcune funzioni furono attestate presso l'Ufficio del Consigliere Militare del Presidente del Consiglio, che fu chiamato anche a seguire alcuni aspetti di gestione di programmi intergovernativi e all'adeguamento della l. 185/90.

Le competenze del CISD furono reintrodotte circa vent'anni più avanti, attestandole però presso il solo ministero degli Esteri «d'intesa» con quelli della Difesa e dello Sviluppo Economico e il «competente ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri».²⁹ In parallelo, il Comitato Consultivo veniva sostituito dalla Unità per le Autorizzazioni dei Materiali d'Armamento (UAMA), struttura del MAE (oggi MAECI) individuata quale organismo competente a rilasciare

²⁴ Interviste 1 e 2. Il rifiuto del governo italiano di sottoscrivere il contratto, come l'Ungheria aveva richiesto, fece sfumare il possibile accordo.

²⁵ Si confrontino in tal senso i citati testi del min. plen. Azzarello, p. 3 e del gen. Falsaperna, p. 6.

²⁶ A. Ungaro, cit., p. 15.

²⁷ Legge 185/90, artt. 6 e 7.

²⁸ Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1; Michele Nones, "L'esperienza del GLICED", 30 gennaio 2018.

²⁹ Legge 185/90, art. 7 ter, introdotto con D. Lgs. 22 giugno 2012, n. 105.

autorizzazioni.³⁰ Benché nella prassi l'UAMA raccogliesse informazioni e raccomandazioni da tutte le amministrazioni coinvolte, la sua natura non interministeriale e il suo livello gerarchico (ministro plenipotenziario) segnavano a un tempo la prevalenza degli Esteri sugli altri dicasteri e un depotenziamento rispetto all'impianto originario. In ogni caso, le modifiche nulla innovavano relativamente alla possibilità e modalità di eventuali accordi G2G.

I nuovi scenari fecero presto avvertire la mancanza di una “cabina di regia” politica, distinta dalla fase applicativa. Pochi anni dopo lo scioglimento del CISD si iniziò a lavorare alla costituzione di un Gruppo di Lavoro Interministeriale per il Coordinamento per l'Esportazione di materiali per la Difesa (GLICED), incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e finalizzato a sostenere un limitato numero di campagne di vendita di particolare valore industriale, economico e politico, con pianificazione triennale.³¹ Il processo fu avviato nel 1999 per concludersi nell'aprile 2002 con la nomina dei componenti: un lungo intervallo motivato, secondo Michele Nones, dall'opposizione della Difesa che vi vedeva una limitazione del ruolo del proprio SGD-DNA e una sovrapposizione con "l'ectoplasmatico" Comitato Difesa-Industria. Sei mesi dopo l'insediamento, il GLICED produsse un piano triennale incentrato su nove campagne in cinque Paesi.

La riluttanza di Difesa e industrie a mettere in comune ruoli, informazioni e reti di contatti condusse l'iniziativa su un binario morto, concretizzatasi nella sospensione delle attività pur senza giungere a uno scioglimento formale. Con la sterilizzazione del GLICED – che, comunque, era concepito più come strumento di supporto commerciale che come soggetto titolato alla conclusione di accordi G2G per la difesa -, il meccanismo italiano di esportazione dei sistemi tornava ad attestarsi su rapporti diretti tra SGD-DNA e industria, appoggiati sul MAECI per gli aspetti legati all'osservanza delle normative internazionali e ai processi autorizzativi.

4. L'industria della difesa in Italia tra specializzazione e peculiarità

Nel 2017 l'industria italiana della difesa e sicurezza ha rappresentato circa un punto percentuale di PIL, con ricavi per circa € 14 miliardi (dei quali 9,5 in esportazioni), investimenti in ricerca e sviluppo per € 1,5 miliardi, imposte per € 1 miliardo e 50.000 occupati diretti.³² Secondo alcuni studi, il moltiplicatore del solo settore aerospaziale italiano sarebbe pari a 3,28 in termini economici (un euro di spesa genererebbe cioè un ritorno di 3,28) e di 3,06 in termini di occupazione (ogni posto di lavoro diretto ne sostiene 3,06 indiretti). L'attore dominante è Leonardo (già Finmeccanica), con un fatturato di oltre € 11,5 miliardi (2017) si colloca tra le quindici maggiori aziende mondiali del settore ed è attiva in molti segmenti fondamentali per difesa e sicurezza compresi elicotteri, elettronica, missilistica (attraverso la quota del 25% detenuta nella società europea MBDA), aerei (ancorché

³⁰ Legge 185/90, art. 7 bis, introdotto con D. Lgs. 22 giugno 2012, n. 105; intervista 4. Il D.L. 10 ottobre 2013, n. 112, ha successivamente introdotte altre modifiche precisando questioni relative al trattamento economico del personale di altri dicasteri assegnato all'UAMA.

³¹ Intervista 8; PCM, “Direttiva sul coordinamento interministeriale per le esportazioni nel campo della difesa”, 7 febbraio 2001; M. Nones, cit.

³² Dati di The European House – Ambrosetti, *La filiera italiana dell'aerospazio, della difesa e della sicurezza*, Milano 2018; Col. Mario Toscano, “La politica industriale della Difesa”, May 10, 2017, (consultabile all'indirizzo www.fnsi.it/upload/70/70efdf2ec9b086079795c442636b55fb/2cd894c7d7f2f054bedd80ffff6848f7.pdf). A fini comparativi si vedano Prometeia-Oxford Economics, *Il contributo di Finmeccanica all'Italia. Tecnologia, crescita, investimenti*. Bologna, 2014 (www.oxfordeconomics.com/my-oxford/projects/276233) e Prometeia, *Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese*, presentazione a Roma del 13 luglio 2015.

divisi tra velivoli completi e aerostutture), spazio (con due società per la costruzione e i satelliti, entrambe partecipate anche dall'industria francese) e, in forma ancora embrionale, *cybersecurity*. Il secondo gruppo per dimensioni è Fincantieri, con un fatturato di € 5,47 miliardi (2018), in parte realizzato grazie a una importante presenza internazionale. Esistono poi diverse aziende che, nonostante le dimensioni inferiori o l'apparente relazione solo indiretta con difesa e sicurezza, sono comunque portatrici di un patrimonio di tecnologie d'importanza strategica per il Paese: è il caso di Avio Spazio, che con un fatturato di € 343 milioni (2017) garantisce tramite il lanciatore leggero Vega l'accesso italiano allo spazio, e di Elettronica, che con un fatturato di € 222 (2017) è il presidio nazionale nel settore della guerra elettronica, anche con proiezioni *cyber*.

La graduale contrazione dei bilanci della difesa italiana ha da tempo spinto l'industria verso una maggiore internazionalizzazione, in termini tanto di diversificazione geografica della propria base industriale quanto di spinta verso l'esportazione. Le maggiori dimensioni economiche e l'aumento dei volumi produttivi contribuiscono infatti a ridurre l'incidenza dei costi non ricorrenti, quali quelli di ricerca e sviluppo, con vantaggi in termini di sostenibilità degli investimenti, di riduzione dei costi unitari e, in ultima analisi, di maggior competitività dei prodotti.

In questo senso si possono ricondurre ad un quadro unitario azioni apparentemente non collegate tra loro, quali la presenza industriale in altri Paesi. Leonardo considera oggi "mercati domestici" la Polonia, la Gran Bretagna (dove raccoglie la lunga tradizione delle ex Westland e Marconi) e gli Stati Uniti (nei quali la costruzione di elicotteri a Philadelphia, avviata da Agusta circa 40 anni fa, consente tra l'altro un accesso indiretto all'FMS statunitense), così come Fincantieri costruisce navi militari in tre diversi siti produttivi americani (Marinette, Sturgeon Bay e Green Bay).

Nonostante tali sforzi, la quota italiana del mercato mondiale della difesa è calata dal 2,7% del quadriennio 2009-13 al 2,3% del 2014-18, un calo di circa un quinto a confronto della crescita del 29% degli USA, del 33% della Francia e del 10% della Spagna.³³ Benché tutti questi Paesi godano di sistemi G2G consolidati, in sede di analisi non si può trascurare di evidenziare alcune peculiarità nazionali che incidono negativamente sulla competitività delle imprese italiane in questo particolare settore. Tali fattori sono parte integrante dello scenario e non possono, pertanto, essere ignorate nell'ambito della valutazione complessiva dei meccanismi e della realtà operativa dell'industria.

In via generale, il *gap* competitivo italiano in questo settore si alimenta di aspetti tra i quali, senza possibilità di approfondimento in questa sede, è comunque opportuno ricordare almeno sommariamente:

- una sorta di ambivalenza nei confronti della difesa in diversi ambienti del Paese;
- la graduale contrazione dei capitoli tecnologici e industriali del bilancio Difesa;³⁴

³³ Cfr Appendice II. Tra i Paesi considerati in questo studio, il Regno Unito è rimasto sostanzialmente stabile (-2,4%) e la sola Svezia ha subito un vistoso calo nei due quadrienni esaminati. Più che nel meccanismo di vendita, si può ritenere che la spiegazione sia da ricercare nella ridotta gamma di prodotti di valore strategico offerti dalla Svezia e, di conseguenza, del notevole impatto statistico di poche grandi vendite (o, al contrario, della mancanza di anche una sola di esse).

³⁴ Cfr tra gli altri L. TRICARICO E G. ALEGI (a cura di), *La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive* in [Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimenti n. 67](#), novembre 2012.

- l'incertezza nella conduzione dei programmi, percepita dai potenziali clienti fino a renderli diffidenti riguardo all'volontà italiana di portare a termine gli impegni assunti;³⁵
- difficoltà operative nell'accesso al credito e talvolta persino all'accensione dei conti correnti dedicati alle operazioni di esportazione;
- danni d'immagine legati a inchieste giudiziarie tanto clamorose quanto smentite dagli esiti processuali.³⁶

Benché solo indirettamente attinente a tali problematiche, la valutazione politica a monte degli accordi G2G e l'attribuzione degli aspetti più delicati delle trattative commerciali a strutture dello Stato (o comunque miste pubblico-privato) sarebbe comunque idonea a incidere in senso positivo anche su questi fattori. In questo senso si può pertanto ragionevolmente ipotizzare che l'introduzione nell'ordinamento italiano di una previsione legislativa G2G e di una concreta prassi applicativa avrebbe un effetto sinergico e moltiplicatore sulla competitività del comparto.

5. Prospettive e opzioni di un G2G italiano

Per cause che vanno dalla limitata tradizione esportatrice alla mancanza di un approccio integrato alla sicurezza nazionale, l'Italia, contrariamente ad altri Paesi europei, non dispone oggi di strumenti specifici per il G2G in ambito difesa. Come si è visto nei paragrafi precedenti, l'approccio G2G non consiste tanto nella sostituzione delle direzioni commerciali delle aziende con strutture statali, quanto nel portare in primo piano la garanzia politica che il Paese acquirente cerca quando affida la propria sicurezza a sistemi o servizi realizzati da industrie straniere. In altre parole, quella che per un'azienda è la vendita di un prodotto (poniamo un radar) per il Paese acquirente è un elemento vitale nella protezione dei propri cittadini (in questo caso, da eventuali minacce provenienti dal cielo). Per questo motivo, la fornitura del prodotto che avviene in una cornice di collaborazione intergovernativa contiene un'implicita garanzia di sicurezza comune, con ricadute su abbattimento dei costi, aggiornamento, supporto nel tempo e condivisione di esperienze che vanno al di là delle possibilità della pura fornitura commerciale.

L'eventuale risposta all'esigenza più volte palesata dall'industria italiana (peraltro ormai sotto prevalente controllo statale) di poter competere a parità di condizioni con quei Paesi che, tramite il G2G, sono in grado di fornire tale garanzia, dovrebbe pertanto prevedere due distinti livelli rispettivamente per la decisione politica e il soggetto attuatore.

Benché l'applicazione pratica dello schema possa naturalmente comprendere soglie diversificate (p. es. per Paese/alleanza, tipologia di prodotto/servizio, valore del contratto), in linea di massima la valutazione integrata dei fattori della relazione di sicurezza dovrebbe competere alla Presidenza del Consiglio, così come fatto nel 2018 per la *governance* del comparto aerospaziale³⁷. A questo livello collegiale spetterebbe esaminare tanto gli aspetti relativi al Paese destinatario (compresa la

³⁵ Tra gli esempi si possono citare la linea di montaggio F-35 italiana di Cameri (Novara), che fatica a raccogliere ordini da Paesi esteri proprio per l'incertezza circa la volontà italiana di permanere nel programma, e il missile da difesa aerea CAMM-ER, di diretto interesse per il sito industriale MBDA di Fusaro (Napoli).

³⁶ Molto indicativo, al riguardo, il caso delle presunte tangenti pagate per una fornitura di elicotteri all'India, conclusosi con la piena assoluzione degli ex vertici di Finmeccanica e AgustaWestland. L'azienda resta tuttavia ancora esclusa da quell'importante mercato. Tra i tanti articoli cfr.

www.repubblica.it/economia/finanza/2019/05/22/news/finmeccanica_la_cassazione_conferma_orsi_assolto-226919974/

³⁷ Direttiva PCM 21 gennaio 2014, l. 7/2018 dell'11 gennaio 2018 e DPCM 14 aprile 2018.

compliance con la normativa sull'esportazione) quanto quelli di politica industriale nazionale, lasciando a un soggetto attuatore la gestione dei programmi approvati, compresa ove necessario la delega alla firma per conto del governo.

5a. Il livello politico

In via teorica, le componenti da includere sono quelle attualmente rappresentate nel Consiglio Supremo di Difesa (CSD): quadro politico generale (PdCM), rapporti internazionali (MAECI), sicurezza interna (Interni) ed esterna (Difesa), politica industriale (MISE) ed economica (MEF). Altrettanto in astratto, l'istruttoria governativa potrebbe ricondursi a un organismo paragonabile al NSC statunitense, in grado di elaborare matrici di valutazione a supporto delle decisioni da assumere.

Benché la mancanza di strutture permanenti a servizio del CSD e la totale assenza di un NSC rendano tale discorso di interesse puramente accademico, in via teorica è comunque possibile individuare diversi soggetti in grado di svolgere lo stesso compito, con associati vantaggi e svantaggi.

Pur avendo avuto una fase attiva breve e non particolarmente fortunata, **in prima battuta l'organismo più idoneo potrebbe essere un GLICED rivitalizzato e aggiornato** all'evoluzione dello scenario nell'ultimo quindicennio. La collocazione presso la Presidenza del Consiglio consentirebbe un accesso rapido e immediato agli elementi informativi di volta in volta necessari. La composizione del GLICED è particolarmente idonea a valutare e integrare i diversi fattori in gioco, in funzione istruttoria per la successiva decisione politica formale; essa andrebbe aggiornata per rispecchiare le variazioni intervenute nei ministeri, per esempio con l'accorpamento di Industria e Commercio con l'Estero nel MISE, e con l'innalzamento del livello di rappresentazione ai Ministri, ferma restando la possibilità di delega a un Sottosegretario o Direttore.

Essendo il GLICED stato costituito con una semplice Direttiva della PCM, forse tali modifiche e le altre eventualmente considerate idonee allo scopo e all'organizzazione, potrebbero essere introdotte in modo rapido ed elastico, sia nella fase iniziale sia per recepire le indicazioni che dovessero man mano essere suggerite sulla base dell'esperienza. **La strada appare percorribile, efficiente ed efficace anche nel brevissimo periodo.** In un secondo momento potrebbe essere opportuno studiarne una strutturazione maggiormente vicina ad un Ufficio permanente, anche in termini di quantità di risorse umane assegnate.

Una seconda possibilità è rappresentata dall'Ufficio del Consigliere Militare del Presidente del Consiglio, presso il quale alcune competenze erano già state attestate con il testo originale della l. 185/90 e che attualmente segue il coordinamento interministeriale connesso con la tutela di interessi essenziali di sicurezza dello Stato e le politiche relative allo spazio e all'aerospazio.³⁸ L'aggiunta dell'ambito G2G dovrebbe comunque prevedere il rinforzo strutturale dell'Ufficio, che ad oggi conta solo 14 risorse già ripartite su specifici ambiti (quali il Public Regulated Service (Segnale Pubblico Regolato, PRS, del programma Galileo), con l'ulteriore criticità di frequenti avvicendamenti che ne diluiscono l'accumulo di esperienza specifica. La strada appare **percorribile, con tempi più lunghi per completare e stabilizzare le competenze** all'interno dell'Ufficio.

Una terza opzione, emersa peraltro anche durante l'attuale legislatura, è costituita dal **ripristino del già ricordato** Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD) improvvidamente abolito nel 1994.³⁹ La sua composizione originaria, al netto delle

³⁸ Direttiva PCM 21 gennaio 2014, l. 7/2018 dell'11 gennaio 2018 e DPCM 14 aprile 2018.

³⁹ Cfr il DDL Ferrara (A.S.1049), presentato il 7 febbraio 2019. Interviste 5 e 6.

variazioni frattanto intervenute nella denominazione e articolazione dei vari dicasteri, ricalcava in larga misura quella del CSD, salvo la completa esclusione dei vertici militari alla quale, in caso di ripristino, sarebbe opportuno porre rimedio. Anche in questo caso la strada appare **percorribile, ma la necessità di un passaggio legislativo ne rende incerti tempi e contenuti, con inevitabili impatti sull'efficacia della proposta.**

Il ricorso al Comitato Interministeriale per le politiche relative allo spazio e all'aerospazio sembra precluso, almeno nel medio termine, dall'esclusione dal suo oggetto degli ambiti navale, elettronico e cibernetico. La modifica delle competenze, peraltro, dovrebbe avvenire per via legislativa, con ulteriori incertezze. La strada appare **percorribile solo nel medio-lungo termine.**

L'analisi svolta indica pertanto che la strada percorribile con maggior rapidità ed efficacia sia rappresentata dalla rivitalizzazione del GLICED, rivisitato ove opportuno o necessario.

Tabella 1. L'aspetto politico: riassunto delle opzioni

Ente	Esisten te	Tempi attivazio ne	Modific he tramite	Efficien te	Effica ce	Note
GLICED	Sì	Brevissimi	Dir PCM	Sì	Sì	Struttura da rivedere
UCMPC	Sì	Brevi	Dir PCM	Sì	Sì	Struttura da potenziare
CISD	No	Medi	Legge	?	?	Struttura da definire
Com Int Aerospaz io	Sì	Medio- lunghi	Legge	?	?	Ambito da ampliare

Fonte: Analisi ICESA

5b. Il livello esecutivo

A prescindere dalle modalità per raggiungere e formalizzare la dimensione politica degli accordi, occorre comunque determinare il soggetto incaricato di gestire l'esecuzione del contratto, anche in termini di assicurare il rispetto di tempi, qualità e costi. Per quanto delicata possa essere la fase negoziale, quella esecutiva presenta una propria serie di sfide che vanno, a titolo d'esempio, dagli aspetti contrattuali alla gestione di eventuali fasi di sviluppo. A questa complessità corrisponde la necessità di disporre di un'ampia gamma di professionalità idonee per formazione ed esperienza, ove possibile concentrate in una sola struttura per ridurre il potenziale innesco di ritardi di coordinamento e gestione sul versante nazionale.

Anche in questo caso è possibile analizzare vantaggi e svantaggi delle diverse ipotesi emerse nella discussione o comunque possibili in astratto.

La **prima** e più ovvia è l'**utilizzo del Segretariato Generale Difesa-Direzione Nazionale degli Armamenti**. La collocazione all'interno del Ministero della Difesa soddisferebbe la richiesta di garanzia governativa che è alla base del G2G, con gli ulteriori vantaggi della continuità con il supporto tecnico-amministrativo già previsto e dell'immediata operatività. SGD-DNA ha inoltre al proprio interno tutte le professionalità e le capacità relative ai contratti per materiali e servizi per la difesa, nonché la possibilità di reperire quelle mancanti all'interno dell'Amministrazione Difesa, semplificando e snellendo le procedure. Da non sottovalutare, infine, la possibilità di sinergie con i programmi nazionali, che replicherebbe uno degli aspetti più attraenti del sistema FMS statunitense. L'interpretazione ultra-restrittiva ministeriale potrebbe essere superata per la stessa via, ma per maggiore certezza del quadro normativo sarebbe opportuno intervenire limando alcuni punti del DPR 104/2015. La strada appare **percorribile ed efficiente anche nel breve periodo**.

La **seconda** è rappresentata **dall'Agenzia Industrie Difesa (AID)**, ente di diritto pubblico con personalità giuridica istituito nel 1999 e dotato di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile proprio per svolgere attività industriale.⁴⁰ Il DPR 104/2015 prevede già la possibilità che SGD-DNA possa avvalersi di AID per le attività di supporto tecnico-amministrativo richieste da Stati esteri, compresi gli aspetti finanziari.⁴¹ AID opera già nella vendita a Stati esteri di mezzi militari dismessi e aggiornati e, in parte, nella fornitura di parti di ricambio di nuova produzione.⁴² Di contro, esistono diverse vedute sulla possibilità che AID possa condurre, attraverso il regime del Raggruppamento Temporaneo d'Imprese con aziende private, operazioni G2G per sistemi di nuova produzione; in particolare, l'interpretazione più restrittiva sarebbe prevalente presso le strutture centrali del Ministero della Difesa.

In ogni caso, l'attuale AID ha dimensioni molto ridotte (con un valore della produzione di €62,7 milioni a fronte di costi per 83,6)⁴³ e un'organizzazione che non comprende l'intera gamma di professionalità tecnico-amministrative richieste per la gestione di programmi complessi. Sarebbe pertanto necessario un potenziamento, probabilmente attingendo alle strutture del SGD-DNA e delle Forze Armate. La strada appare pertanto **percorribile e potenzialmente efficiente, ma non nel brevissimo periodo**.

Obiezioni maggiori presenta l'analoga ipotesi di ricorrere a **Difesa Servizi**, società per azioni interamente controllata dal Ministero della Difesa, operativa dal 2011.⁴⁴ L'esclusione, stabilita dalla legge istitutiva, degli equipaggiamenti prodotti dall'industria nazionale dall'oggetto dell'attività fa sì che la società manchi in larghissima misura delle professionalità e competenze richieste. Benché forse già utilizzabile per alcune specifiche tipologie, quali a titolo d'esempio l'utilizzo di poligoni attrezzati, Difesa Servizi tratta tipologie fondamentalmente residuali nell'ambito del G2G e, pertanto non determinanti ai fini del discorso complessivo. Le modifiche legislative necessarie per ampliare il campo d'azione sono, comunque maggiori rispetto a quelle per SGD-DNA e AID, mentre i ricavi, per quanto saliti nel 2017 a €19,83 mln, sono addirittura minori a quelli di AID.⁴⁵ La strada appare quindi **percorribile ma con tempi e difficoltà maggiori rispetto a AID**.

⁴⁰ D.Lgs 300/99 e DPR 90/2010, artt. 131-143, ma in particolare art. 132 (b).

⁴¹ DPR 90/2010, art. 132.

⁴² Intervista 10.

⁴³ Al momento della ricerca, sul sito istituzionale non era presente il dato 2018 (www.difesa.it/AID/trasparenza/Documents/Bilanci/2018/AID_Relazione_e_Bilancio_al_31_dic_2017_approvato.pdf)

⁴⁴ La società è stata costituita ai sensi del D. Lgs. 15 marzo 66/2010, art. 535. Per il ricorso a Difesa Servizi a fini G2G cfr A. Ungaro, cit., pp. 16-17 e l'audizione di Michele Nones alla IV Commissione (Difesa) del Senato in data 30 gennaio 2019.

⁴⁵ Al momento della ricerca, sul sito istituzionale non era presente il dato 2018 (www.difesaservizi.it/mission).

La quarta possibilità, in qualche modo adombrata nel corso delle audizioni, attesterebbe la competenza **presso l’UAMA** come «primario garante *super-partes* della corretta applicazione» della legge.⁴⁶ Benché tale posizione si accompagni a una interpretazione dell’art. 537-ter più aperta di quella riscontrabile presso la Difesa, le dimensioni complessive della struttura e la mancanza di specifiche competenze industriali sembrano indicare una sovrapposizione forzata tra i risultati ottenuti nella movimentazione dei materiali e il più ampio tema della garanzia del risultato tecnico e della corretta gestione di tutti gli aspetti di programmi tecnologici complessi. La strada appare pertanto **non efficiente e non efficace**, con l’ulteriore rischio di impatti negativi sull’attuale attività autorizzativa UAMA.

Si può infine ipotizzare la **creazione di una struttura specifica** in grado di offrire il vantaggio della focalizzazione e specializzazione, che in teoria potrebbero costituire altrettanti vantaggi. Tale struttura potrebbe, in ipotesi, concretizzarsi come agenzia governativa (sul modello della DSO britannica, descritta in Appendice I C) ovvero come società di diritto privato (come l’ODAS francese, Appendice I B). Contro tale ipotesi stanno importanti obiezioni, tra le quali la prevedibile lentezza del processo costitutivo, la necessità di sottrarre (almeno in fase iniziale) personale esperto ad altre strutture già esistenti e funzionanti, l’inevitabile fase di rodaggio, i costi specifici associati a ogni organizzazione. La strada appare pertanto **non efficiente**, soprattutto nel breve-medio periodo.

L’analisi comparativa indica pertanto che la strada percorribile con maggior rapidità ed efficacia sia rappresentata dalla struttura del SGD-DNA. Le diverse opzioni sono riassunte nella seguente tabella.

Tabella 2: L’aspetto tecnico-amministrativo: riassunto delle opzioni

Ente	Esistente	Tempi attivazione	Modifiche tramite	Competenze	Efficiente	Note
SGD-DNA	Sì	Brevissimi	Non richieste	Presenti	Sì	
AID	Sì	Medi	Non richieste	Da ampliare	Sì	
Difesa Servizi	Sì	Medio-lunghi	Legge	Da ampliare molto	No	Struttura da potenziare
UAMA	Sì	Medi	Legge	Da ampliare molto	Nel ruolo attuale	Rischio sovraccarico ruolo autorizzativo
Nuova struttura	No	Lunghi	Legge	Da creare	No	

Fonte: Analisi ICISA

6. Conclusioni

La pluralità dei meccanismi G2G adottati nei diversi Paesi suggerisce che anche per l’Italia sarebbe possibile introdurre tale strumento individuando una soluzione funzionale in termini di procedure, rapporti tra i soggetti, coordinamento con le normative applicabili e rispetto dei ruoli specifici dei

⁴⁶ Audizione Azzarello, cit.

diversi attori coinvolti. In particolare, la ricerca indica alcuni punti di convergenza tra questi ultimi, intorno ai quali sono stati formulati alcuni suggerimenti che potrebbero guidare il G2G italiano.

È tuttavia importante evidenziare con chiarezza come la questione G2G non si esaurisca con la mera ideazione di meccanismi più o meno snelli o teoricamente perfetti, ma richieda innanzi tutto individuare una collocazione coerente in un quadro normativo.

Il punto centrale del dibattito riguarda la possibilità di riconoscere l'interesse dello Stato alla cessione di sistemi di difesa ad altri Stati nell'ambito di una politica complessiva di sicurezza che faccia sintesi degli aspetti di relazioni internazionali (tanto come rapporto con il Paese acquirente quanto come assetto complessivo dell'area), di sicurezza (compresa la capacità di sviluppare prodotti avanzati in ambito nazionale, sia al fine di mantenere una capacità autonoma sia per contribuire a iniziative comunitarie/multinazionali), industriali (compresa la necessità delle esportazioni per la competitività di un settore caratterizzato da un'elevata incidenza di costi di ricerca e sviluppo) ed occupazionali (per le ricadute dirette e indirette del settore).

Particolare importanza riveste, anche con riguardo a recenti fatti di cronaca, la possibilità di ridurre le aree di opacità grazie alla concentrazione in un soggetto pubblico nazionale della condotta delle fasi più delicate del rapporto di fornitura.

Per la sua delicatezza, per l'impegno politico di lungo periodo e per gli impatti correlati, tale valutazione dovrebbe essere esaminata al livello appropriato, con un'ottica non meramente tecnico-amministrativa che potrebbe non riuscire a ricondurre a unità le diverse prospettive e che non potrebbe comunque assumersi la responsabilità di stabilire gli obiettivi di sicurezza nazionale.

Per questo motivo appare opportuno che, fatta salva la possibilità di avvalersi in fase istruttoria del contributo di altre strutture o la fissazione di soglie differenziate secondo opportuni criteri, **il livello decisionale sia riportato alla Presidenza del Consiglio** come nell'impianto originario della l. 185/90. La soluzione più rapida in tal senso appare ricorrere a un GLICED aggiornato.

Per quanto riguarda il soggetto attuatore, la soluzione più rapida ed efficiente sembra essere il ricorso al SGD-DNA, al cui interno sono già presenti tutte le competenze professionali necessarie. Per conferire ad esso la potestà di firmare contratti G2G appare opportuno – ancorché forse non indispensabile – intervenire sul DPR 104/2015, ed in particolare **rimuovere la frase conclusiva dell'art. 4 co. 2** («ad esclusione delle trattative commerciali.»), eventualmente sostituendola con «compresa la firma e la gestione dei contratti per conto o su delega del soggetto straniero»).

Con questa duplice connotazione si segnala il modello offerto dal **percorso procedurale adottato dalla Spagna** (Appendice I D).

Tra gli **interventi legislativi che potrebbero rendersi necessari** nella messa a punto di un nuovo modello italiano sarà opportuno tener conto degli oneri anche indiretti sull'intero ciclo di contratto e specificare il riaccredito delle somme sui capitoli della Difesa.

Sarebbe inoltre necessario **predisporre una contrattualistica standard**, ispirata alla normativa FMS della quale l'Italia ha ampia esperienza come acquirente. Rispetto agli aspetti già contemplati nella normativa spagnola (cfr. Appendice I D), sarebbe comunque opportuno valutare gli aspetti relativi agli obblighi di *End-Use Certification* (certificazione di fine uso, EUC) nei quali potrebbe incorrere il soggetto esecutore italiano in quanto firmatario del contratto con l'industria,

segnatamente riguardo agli eventuali equipaggiamenti e materiali d'origine straniera incorporati nel prodotto italiano.⁴⁷

⁴⁷ Intervista 7.

Appendice I

Il G2G in alcuni Paesi occidentali

Per dare maggiore concretezza al discorso generale, in questa appendice sono descritti i meccanismi e le organizzazioni G2G di alcuni dei principali Paesi occidentali, ad un tempo amici, alleati e partner dell'Italia in termini di sicurezza in ambito euro-atlantico e suoi concorrenti sul mercato comunitario e mondiale.

Rispetto ai lavori precedenti, l'Appendice aggiunge le descrizioni di Spagna e Svezia e aggiorna quella della Francia con il nuovo "partenariato governativo".

A. Stati Uniti d'America

Il sistema *Foreign Military Sales* statunitense è una tipologia di assistenza alla sicurezza prevista da una legge del Congresso, l'*Arms Export Control Act* e si può affermare che è il primo e maggior meccanismo G2G mondiale nel settore della difesa e sicurezza.⁴⁸ Nell'esercizio fiscale 2018 gli Stati Uniti hanno esportato sistemi di difesa e sicurezza per \$ 192,3 miliardi (+13% sull'anno precedente), dei quali \$ 55,66 miliardi in regime FMS.⁴⁹ Dal raffronto con l'anno precedente emerge che la componente FMS è cresciuta del 33% contro il 6,6% delle Direct Commercial Sales (DCS): un dato molto eloquente sull'importanza attribuita alla componente di relazione con gli Stati Uniti, in particolare in un momento di incertezza e turbolenza politica.

Le dimensioni economiche, la varietà di sistemi e servizi, le diverse agenzie coinvolte rendono l'FMS impossibile da descrivere in dettaglio. Le sue linee principali, al contrario, sono poche e chiare, così come i suoi vantaggi. Tra questi si possono evidenziare in primo luogo:

- La garanzia governativa sulla rispondenza del prodotto alle specifiche tecniche, ma qualora dovessero emergere successivi manchevolezze o inefficienza la sua responsabilità si limita al rimborso del costo equivalente; in altre parole, non vi è sostituzione diretta ed è poi necessario acquistare un pezzo sostitutivo;
- Il *Total Package Approach*, che vede la *Implementing Agency* fornire il supporto necessario a definire l'esigenza complessiva, compresi l'assistenza e il supporto necessari per impiegare efficacemente i sistemi nell'arco di tempo. Questa consulenza è particolarmente importante laddove l'acquirente non abbia l'esperienza o capacità necessarie a dimensionare correttamente tali esigenze;
- La possibilità di attingere sia a materiali già in possesso del Dipartimento della Difesa sia di nuova produzione;
- Il rapporto di collaborazione tra il *case officer* e l'acquirente, diverso da quello prettamente commerciale;
- La rapidità, con adempimenti e passaggi di approvazione di norma contenuti in circa 60 giorni.

La vendita in regime FMS prevede tre diverse modalità

- *Defined Order*, nel quale è specificata una quantità definita di materiali (p.es. un certo numero di veicoli e ricambi associati);
- *Blanket Order*, un ordine "aperto" definito in base alla tipologia e non alla quantità (p. es., i ricambi "a consumo")
- *Cooperative Logistics Supply Service Agreement*, per i servizi di supporto logistico nel tempo.

Prodotti tecnologicamente avanzati quali missili superficie-aria mobili, sistemi di cifratura, GPS e aerei da scoperta radar (AWACS/AEW) possono essere venduti *solo* in FMS e comunque previa

⁴⁸ Sul programma FMS si vedano A. Ungaro, cit., pp. 22-44; Gioia Marzullo, "Foreign Military Sales e Direct Commercial Sales: i pro e i contro delle acquisizioni di materiali, servizi e sistemi per la Difesa in USA", lavoro individuale alla 60^a Sessione dell'Istituto Alti Studi per la Difesa; intervista 9.

⁴⁹ <https://www.dsca.mil/news-media/news-archive/fiscal-year-2018-sales-total-5566-billion/>
www.defensenews.com/industry/2018/11/08/the-us-brought-in-1923-billion-from-weapon-sales-last-year-up-13-percent/

approvazione della Defense Technology Security Administration (DTSA) e di concerto con il Dipartimento di Stato. Di contro, è facoltà delle aziende specificare di preferire accordi DCS.

In taluni casi circoscritti al meccanismo FMS possono accedere anche aziende non statunitensi. In particolare, possono ricorrere all’FMS i prodotti adottati e utilizzati da una forza armata statunitense oppure costruiti negli Stati Uniti; in questo secondo caso, è richiesto un contenuto USA della metà o più del valore del prodotto. Oltre a escludere le attività di puro assemblaggio locale, il criterio richiede un’esatta determinazione dell’origine dei singoli elementi in una catena di fornitura spesso globale.

Nell’attuale strutturazione, ciascun accordo in regime FMS è definito *case* (“caso”) e si articola in tre diverse fasi:

- *Pre-case*
- *Case development*
- *Case execution*

Nel *pre-case* si collocano la valutazione delle minacce che il Paese cliente deve affrontare, di ciò che serve per affrontarle e dell’idoneità del prodotto o servizio in esame per soddisfare tali esigenze. È sottintesa anche la valutazione politica da parte del governo statunitense. In questo senso, l’attuale FMS raccoglie l’eredità storica dei programmi di assistenza militare avviati dopo la Seconda guerra mondiale nel più ampio contesto della Guerra fredda. La fase si conclude con la formalizzazione dell’esigenza attraverso la *Letter of Request* (LOR), alla quale il governo USA dà riscontro entro cinque giorni. A questo seguono l’eventuale richiesta di informazioni aggiuntive, l’assegnazione di un codice identificativo univoco di sei caratteri alfanumerici e l’individuazione del soggetto esecutore (*Implementing Agency*, che può essere la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) o una singola forza armata, e, al suo interno, del responsabile unico del procedimento, che fungerà quindi da punto di contatto e referente per il Paese straniero).

Nel *case-development* Approvata la LOR, si passa alla definizione dei contenuti dell’accordo, peraltro in larga misura standardizzati. La fase si conclude con la *Letter of Offer and Acceptance* (LOA), che costituisce il G2G propriamente detto. Qualora l’accordo superi soglie predeterminate, è necessario darne comunicazione al Congresso e attenderne l’approvazione, che richiede in media tre settimane lavorative. La LOA definisce tutti gli aspetti contrattuali, sui quali vi è limitato spazio negoziale perché in gran parte definiti da disposizioni di legge. Al costo viene aggiunta la *administrative charge*, la percentuale destinata a coprire i costi diretti e indiretti sostenuti dallo Stato per la gestione del *case*. Il Paese richiedente ha 60 giorni per accettare i contenuti della LOA, che peraltro non possono contenere sostanziali differenze rispetto alla fase negoziale alla quale si è partecipato.

Nella *case execution* si provvede all’attuazione di quanto stabilito nella LOA. In particolare, il pagamento avviene mediante accredito di somme su un conto corrente del Tesoro statunitense, dal quale questo attinge man mano in base all’avanzamento del programma, in base alla tempistica concordata in sede di LOA. In caso di mancato pagamento, ovvero di insufficiente alimentazione del conto, gli USA bloccano tutte le forniture FMS in essere e non solo quella cui si riferisce la scadenza non rispettata. In assenza di contestazioni, l’*execution* si conclude con la consegna di tutti i materiali e il completamento di tutte le prestazioni.

Il contratto FMS presenta peraltro alcune incertezze rispetto al prezzo di vendita, che al contrario delle vendite commerciali non è rigidamente fissato e potrebbe pertanto subire variazioni anche in aumento. Allo stesso modo, i meccanismi di formazione del prezzo sono volutamente opachi, in quanto il governo USA non intende mettersi in competizione con la propria industria: non è pertanto possibile aprire contemporaneamente trattative DCS e FMS per la stessa acquisizione.

Principali riferimenti normativi nazionali

Arms Export Control Act (AECA), 22 U.S. Code § 2551 sgg.

Foreign Assistance Act (FAA), 22 USC § 2151

Act for International Development

Department of Defense - Defense Security Cooperation Agency (DSCA), *Security Assistance Management Manual* (SAMM), DoD 5105.38-M

Department of Defense - Financial Management Regulation, vol. 15, Security Assistance Policy and Procedures, DoD 7000.14-R.

B. Francia

L'ambizione francese a un ruolo di primo piano negli scenari europeo e mondiale poggia in parte non piccola sulla cosiddetta "autonomia strategica" basata sul possesso dell'intera gamma di tecnologie della difesa e sicurezza. Per conseguire tale risultato, la Francia ha sempre considerato le esportazioni un pilastro indispensabile per rendere lo sforzo necessario compatibile con le dimensioni complessive dell'economia nazionale. Nel 2018 la Francia ha esportato materiali per la difesa e sicurezza per circa € 9,1 miliardi, con un incremento del 30% sul 2018.⁵⁰

La tradizionale attenzione e sinergia tra il governo e i singoli dicasteri contemplava un livello strategico e diversi strumenti applicativi.⁵¹ Il primo competeva alla Commission Interministerielle d'Appui aux Contrats Internationaux (CIACI), presieduta dal capo di gabinetto del primo ministro e responsabile della definizione delle priorità attraverso un documento formale di pianificazione; i secondi alla Direction General d'Armement (DGA, analoga al SGD-DNA italiano), attraverso la sua Direction du développement international (DI) e relativi uffici. Importanti contributi provengono anche da

- l'Etat-Major des Armées (EMA, equivalente allo Stato Maggiore Difesa italiano), anche per le fasi dimostrative e di introduzione in servizio, compreso l'eventuale prestito di mezzi e materiali;
- la Direction Générale des Relations Internationales (DGRIS), cui compete l'attivazione di un flusso di notizie riguardo le capacità francesi, verso l'esterno, e le esigenze straniere, verso l'interno;
- il Ministère de l'Economie et des Finances, per le garanzie pubbliche all'esportazione, l'erogazione di anticipi rimborsabili e prestiti rimborsabili (cosiddetto "articolo 90");

⁵⁰ www.defense.gouv.fr/actualites/articles/exportations-d-armement-le-rapport-au-parlement-2019.

⁵¹ Per una introduzione generale cfr. A. Ungaro, cit., pp. 11-14; intervista 3.

- il Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, per gli aspetti di diplomazia economica;
- le organizzazioni di categoria dell'industria della difesa nei settori terrestre, navale e aeronautico (GICAT, GICAN, GIFAS), a loro volta raggruppate nel CIDEF.

Altro tradizionale cardine del sistema francese è ODAS, società di diritto privato nata nel 2008 per trasformazione della precedente SOFRESA (1974) e specializzata nella gestione di accordi G2G.⁵² Poiché lo Stato ne controlla il 51% (con un 34% diretto e il resto attraverso il controllo dei soci nominalmente privati, nessuno dei quali può comunque detenere quote superiori al 10% del capitale), ODAS offre alle controparti l'agilità del settore privato ma al tempo stesso le certezze del G2G, compreso l'accesso diretto alle competenze tecnico-amministrative della DGA grazie all'interfacciarsi diretto tra l'*office manager* ODAS e il *programme controller* DGA. ODAS segue tutte le fasi amministrative, dalla stesura del contratto alla sua firma per conto del cliente estero, e ne segue la gestione in qualità di punto unico di contatto, compresa la gestione delle autorizzazioni all'esportazione.

Alla sua già ricca panoplia, la Francia ha di recente aggiunto la nuova modalità dei cosiddetti «contratti di partenariato governativo», dichiaratamente ispirati al sistema FMS statunitense.⁵³ Concepito per «rinforzare la competitività e attrattività della Francia in materia d'esportazione d'armamento», il nuovo modello se ne differenzia per essere mirato ai contratti di grandi dimensioni e caratterizzati da una «dimensione di partenariato che va oltre quella della singola acquisizione.»

Lo schema francese, applicato per la prima volta per rinnovare la dotazione di mezzi blindati dell'esercito belga, è definito esplicitamente come «accompagnamento statale forte» e «asso supplementare in materia di sostegno alle esportazioni alle esportazioni in un contesto sempre più competitivo.» Le sue fasi si articolano in:

- un accordo-quadro tra i due Paesi;
- la richiesta dello Stato estero;
- la delega alla Francia di agire in suo nome e per suo conto;
- un contratto di diritto francese, ma «nel rispetto del diritto dell'Unione Europea», tra lo Stato francese e il soggetto industriale fornitore del sistema oggetto del contratto.

Principali riferimenti normativi nazionali

Code de la Défense

Legge 2011-702 del 22 giugno 2011

Legge 2012-304 del 6 marzo 2012

Decreto 2012-901 del 20 luglio 2012

Decreto 2013-700 del 30 luglio 2013

Decreto ministeriale 27 giugno 2012

⁵² www.odas.fr/en/our-dna

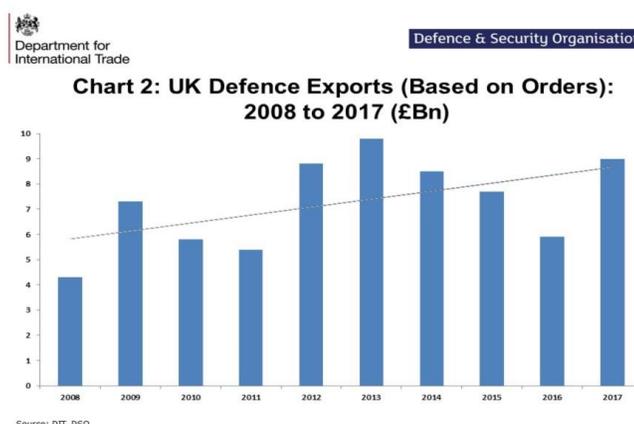
⁵³ Per questo capoverso seguiamo Ministère des Armées, *Exportations d'armement: le rapport au Parlement 2019*, in particolare p. 38.

C. Regno Unito

Il Regno Unito attribuisce valore strategico al settore della difesa e sicurezza, che in termini di esportazioni ha raggiunto nel 2017 un valore complessivo di £ 13,8 miliardi (+12% sul 2016 e con un rapporto 2:1 tra difesa e sicurezza).⁵⁴ Il dato è in forte crescita, tanto che per sostenere e potenziare questa importante presenza in vista della Brexit il governo ha potenziato la Defence & Security Organisation (DSO) con competenza anche sul G2G.⁵⁵

Inserita nel Department for International Trade (Dipartimento per il Commercio con l'Estero, DIT), la DSO ha lo scopo istituzionale di aiutare l'industria ad aumentare le proprie esportazioni attraverso i tre aspetti della costruzione di rapporti con Paesi stranieri (il G2G propriamente detto), il coordinamento del supporto del governo britannico per le gare sui mercati internazionali (in collaborazione con la Defence Growth Partnership, DGP, descritta *infra*) e più in generale la promozione delle capacità industriali nel settore. La DSO è un'organizzazione di media grandezza, con una struttura centrale di circa 100 persone e una trentina inserite organicamente nelle più generali *Export Support Teams* (EST).

Tabella 4: Esportazioni dell'industria della difesa britannica (2008-17)



Fonte: DIT/DSO

L'attuale DSO rappresenta l'evoluzione della Defence Sales Organisation creata nel 1966 dal Segretario di Stato alla Difesa Denis Healey.⁵⁶ Fu ribattezzata in seguito Defence Export Services Organisation. Nel 2007 la pressione politica portò il governo laburista di Gordon Brown a decidere la chiusura della DESO.⁵⁷ Nel 2008 tuttavia gran parte delle competenze del DESO passarono al neocostituito Defence and Security Group dell'UK Trade & Investment, un dipartimento governativo non ministeriale attivo nel 2003-16 e poi sostituito dall'attuale DTI. A questa struttura

⁵⁴ www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-exports-for-2017/uk-defence-and-security-export-statistics-for-2017

⁵⁵ www.defensenews.com/global/europe/2018/08/08/uk-reports-massive-uptick-in-defense-exports/. Sul DSO inglese cfr in generale A. Ungaro, cit., pp. 8-11 e www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-trade-defence-and-security-organisation e materiali ivi disponibili.

⁵⁶ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080331131159/http://www.deso.mod.uk/about.htm>

⁵⁷ www.theguardian.com/business/2007/jul/26/1

si devono i maggiori programmi G2G britannici, in particolare il Saudi British Defence Co-operation Programme (SBDCP, ex Al Yamanah, pagato in parte in natura tramite forniture petrolifere) e il successivo Salam Project, entrambi con l'Arabia Saudita.

Nonostante l'assenza di riferimenti normativi o esplicite dichiarazioni sulle pubblicazioni e siti DSO/DIT, è noto che i contratti maggiori sono firmati da esponenti governativi. Nel 2018, per esempio, il ministro della Difesa Gavin Williamson ha firmato con il principe Mohammed bin Salman la lettera d'intenti per 48 caccia Eurofighter Typhoon per l'Arabia Saudita.⁵⁸

Come negli altri Paesi, nel Regno Unito le licenze di esportazione sono rilasciate in esito a uno specifico processo autorizzativo in coordinamento tra il DIT, il Department for Trade and Industry, il Foreign and Commonwealth Office (equivalente al MAECI italiano) e il Ministry of Defence. Di norma le licenze ordinarie sono autorizzate nell'arco di 20 giorni lavorativi.

È opportuno segnalare come la DSO sia solo un elemento della strategia di sostegno del settore attraverso numerosi strumenti di pianificazione a medio-lungo termine volti a individuare, preservare e rafforzare la propria base industriale, definita in termini di presenza sul territorio anziché di controllo azionario. Tra questi strumenti si evidenzia la DGP, creata sotto il governo conservatore di David Cameron come luogo d'incontro e decisione strategica tra governo (rappresentato dal Department for Business, Energy & Industrial Strategy) e industria. Il principio, analogo a quello che nel tennis è tradizionalmente descritto come «non importa chi vince, purché la finale si giochi a Wimbledon», si traduce nell'inclusione delle attività britanniche di Leonardo (principalmente elicotteri ed elettronica per la difesa) in programmi innovativi quali il futuro caccia Tempest. Questo consente una forma di accesso al G2G britannico anche per le attività Leonardo ivi basate, sia pure accettando un'implicita prospettiva locale.

Principali riferimenti normativi nazionali

Export Control Act 2002

Export Control Order 2008

⁵⁸ <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-saudi/saudi-crown-prince-signs-off-uk-visit-with-push-for-fighter-deal-idUKKCN1GL18W>. L'industria italiana ha una quota del 36% nel programma Eurofighter, in parte grazie alla parte elettronica realizzata nel Regno Unito.

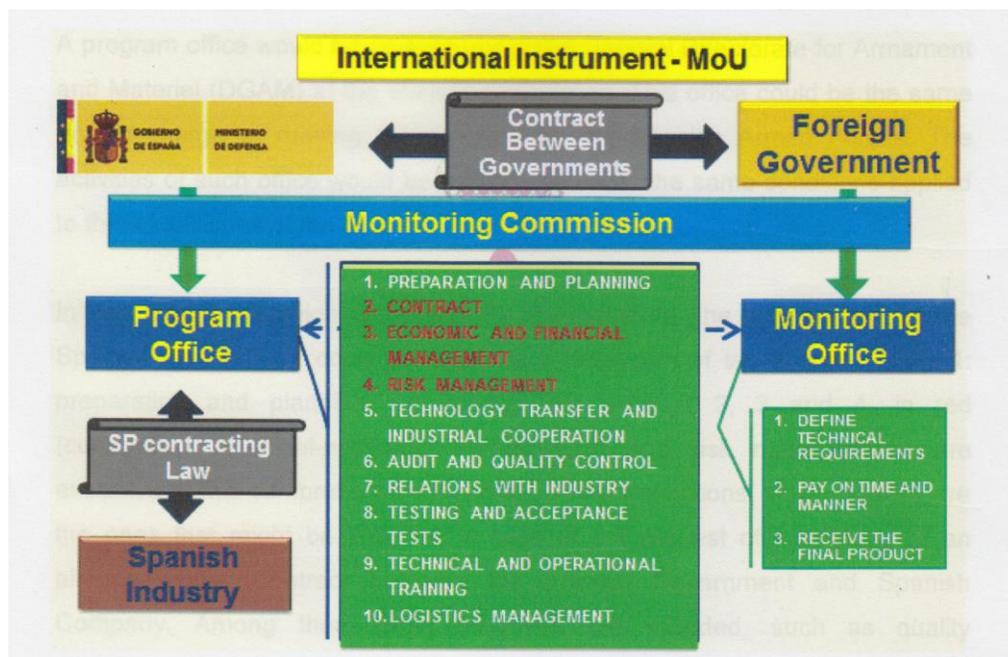
D. Spagna

La Spagna ha introdotto il G2G nell'ambito della sicurezza e difesa nel 2011, attuandolo l'anno successivo nel quadro di provvedimenti urgenti per la liberalizzazione del commercio e di alcuni servizi e completandolo nel 2014.⁵⁹ La data relativamente tarda può in gran parte spiegare l'analogo ritardo nello sviluppo industriale del Paese, a sua volta determinati dalla storia della Spagna del XIX e XX secolo.

Oggi il settore vale circa 6 miliardi di euro, con una percentuale di esportazione dell'83% nel 2015, in forte crescita rispetto al 43% del 2011.⁶⁰ In termini di aziende, le principali sono Airbus (per la parte velivoli ed elicotteri; la quota spagnola del gruppo quadrinazionale è del 4,16%), Navantia (cantieristica) e Indra (elettronica).

Il meccanismo adottato in Spagna attesta la gestione presso il Ministero della Difesa. Esso prevede dieci fasi di programma e due tipologie di accordo, cosiddette "completo" (Fig. 5) e "di supervisione" (Fig. 6), che si distinguono per la presenza o meno di aspetti contrattuali, di gestione economico-finanziaria e di gestione del rischio.

Fig. 5 G2G spagnolo – caso completo

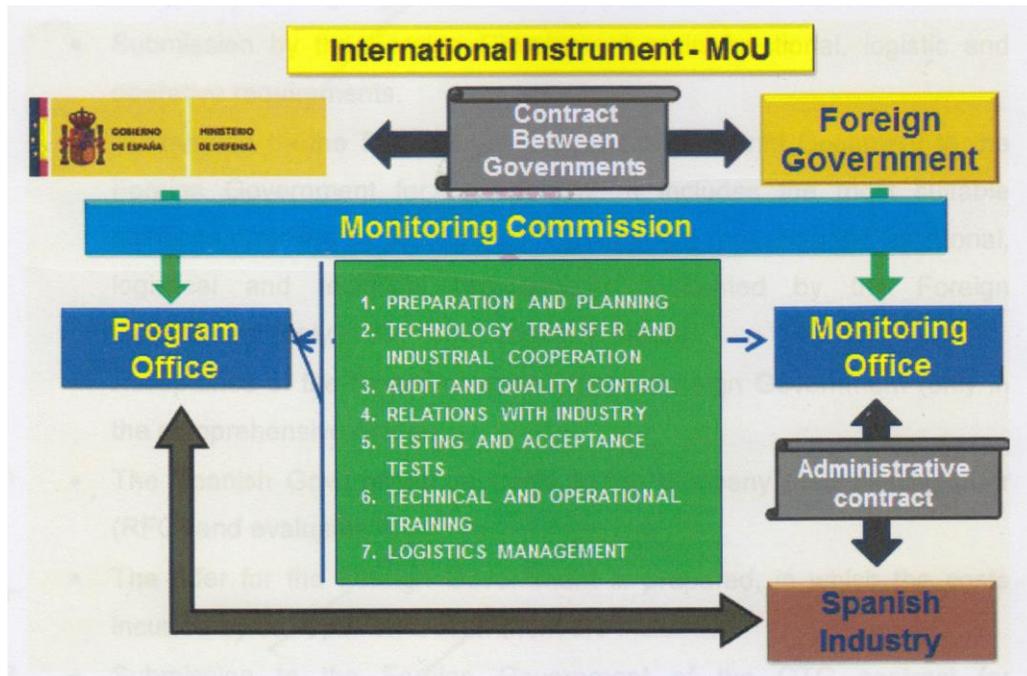


Fonte: Ministero della Difesa spagnolo

⁵⁹ Nell'ordine con legge 1° agosto 2011, n. 24/2011, art. 7.1.g), legge 26 dicembre 2012, n. 12/2012 e r. d. 24 gennaio 2014, n. 33/2014.

⁶⁰ Per i dati seguiamo l'edizione 2017-18 della guida pubblicata dal Ministero della Difesa (https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/c/a/catalogue_dgam_17_18.pdf)

Fig. 6 - G2G spagnolo: supervisione



Fonte: Ministero della Difesa spagnolo

Come si può evincere dal confronto tra i due schemi, in sostanza nel caso di “supervisione”, lo Stato interviene per gestire la sola esecuzione del programma, dopo che il cliente estero ha già completato in proprio la fase contrattuale con l’azienda spagnola selezionata.

Dopo l’espressione iniziale di interesse e la verifica dell’esistenza dell’accordo di cooperazione tecnico-militare tra i Paesi, si passa quindi alle seguenti azioni, alcune delle quali (indicate con *) riguardano il solo caso completo:

- Presentazione dei principali requisiti funzionali, logistici e operativi da parte del Governo estero;
- Presentazione della soluzione proposta da parte del Governo spagnolo *
- Accettazione da parte del Governo estero; *
- Richiesta da parte del Governo spagnolo di offerte vincolanti alla/e ditta/e e sua valutazione;
- Preparazione dell’offerta finale per il Governo estero, comprendente i costi che sosterrà il Governo spagnolo;
- Presentazione al Governo estero del contratto G2G da negoziare e firmare;
- Il Governo spagnolo firma il contratto con la ditta spagnola;

- Avvio del programma, creazione dell'Ufficio di Programma e deposito dei fondi iniziali da parte del Governo estero;
- Consegna dei materiali previsti dal contratto, inizio del periodo di garanzia e conclusione del programma.

Il decreto 25/2014, art. 3 co. 1 indica alcuni 17 possibili contenuti del contratto G2G, specificando come obbligatori i punti relativi all'oggetto del contratto (comprese le prestazioni richieste al Ministero spagnolo), al foro competente, al regime giuridico del contratto e al finanziamento, garanzie e scadenziario dei pagamenti. Il Governo spagnolo si riserva comunque la possibilità di rescindere in tutto o in parte il contratto «per ragioni di interesse pubblico» (art. 3, co. 3).

Un elemento di particolare interesse nell'approccio spagnolo è di prevedere esplicitamente un comitato per la gestione delle fasi post-vendita, composto dai Direttori Generali del Ministero della Difesa per gli Armamenti e per la Finanza più il Capo di Stato di Maggiore della Difesa e il Capo dell'ufficio di programma (per i programmi interforze) o dal Sottocapo di Stato di Maggiore della Difesa e dal Comandante Logistico (per i programmi di singola forza armata).

Principali riferimenti normativi nazionali

Legge 1° agosto 2011, n. 24/2011

Legge 26 dicembre 2012, 12/2012, Titolo II

Decreto Reale 24 gennaio 2014, n. 33/2014

Ordine 16 marzo 2015, DEF/503/2015

E. Svezia

L'ordinamento svedese non comprende, allo stato attuale, una specifica previsione legislativa sul G2G, in parte perché storicamente la tradizione di neutralità e indipendenza ha rappresentato tanto uno stimolo allo sviluppo di sistemi nazionali quanto un limite all'esportazione di materiali per la difesa.⁶¹ In anni recenti il successo del caccia multiruolo Saab JAS-39 Gripen, prodotto di punta dell'industria nazionale, ha però fatto crescere il fatturato dell'industria soprattutto grazie alle esportazioni in regime G2G verso Repubblica Ceca, Thailandia e Ungheria.

La mancanza di una legge specifica non si traduce nell'assenza di procedure consolidate e meno che mai nel divieto di questa tipologia di accordo, che è apertamente definita come base per rapporti bilaterali di lungo termine tra i due Paesi contraenti e le loro rispettive forze armate, nonché quale strumento per mantenere le capacità industriali svedesi nel campo della difesa.⁶²

In questo quadro, la Svezia ha instaurato un processo strutturato di approvazione di accordi G2G, che prevede l'esame di una serie di fattori politici, di competenza governativo-parlamentare, e fattori tecnico-legali, devoluti a una serie di agenzie comunque afferenti all'ambito governativo:

- *Inspektionen för strategiska produkter* (Ispettorato per i prodotti strategici, ISP), agenzia indipendente fondata nel 1996, formata da personale civile, che risponde al Ministero della Giustizia ed ha un bilancio annuo di 43 milioni di corone (circa 4 milioni di euro);
- *Försvarets Materiel Verk* (Agenzia per il Materiale della Difesa, FMV), inserita nel ministero della Difesa e assimilabile a grandi linee al Segretariato Generale – Direzione Nazionale degli Armamenti italiano, con funzioni sia di acquisizione sia di manutenzione e supporto; nella FMV sono confluite le attività svolte fino al 2015 dalla *Försvarexportmyndigheten* (FXM).⁶³
- *Export Control Council* (Consiglio per il Controllo delle Esportazioni, ECC), nel quale siedono 13 rappresentanti dei partiti parlamentari, tre dell'ISP (che esprime il presidente dell'ECC), del Ministero della Giustizia (per l'esame dei singoli Paesi) e della Difesa (per verificare la compatibilità con la politica di difesa).

I termini considerati nel raggiungere la decisione comprendono⁶⁴

- Ragioni di politica di sicurezza e difesa;
- Assenza di conflitti con la politica estera;
- Legame con la possibilità di fornire sistemi/mezzi competitivi alle forze armate svedesi nel lungo termine, anche in considerazione del ridotto mercato interno per tali sistemi.

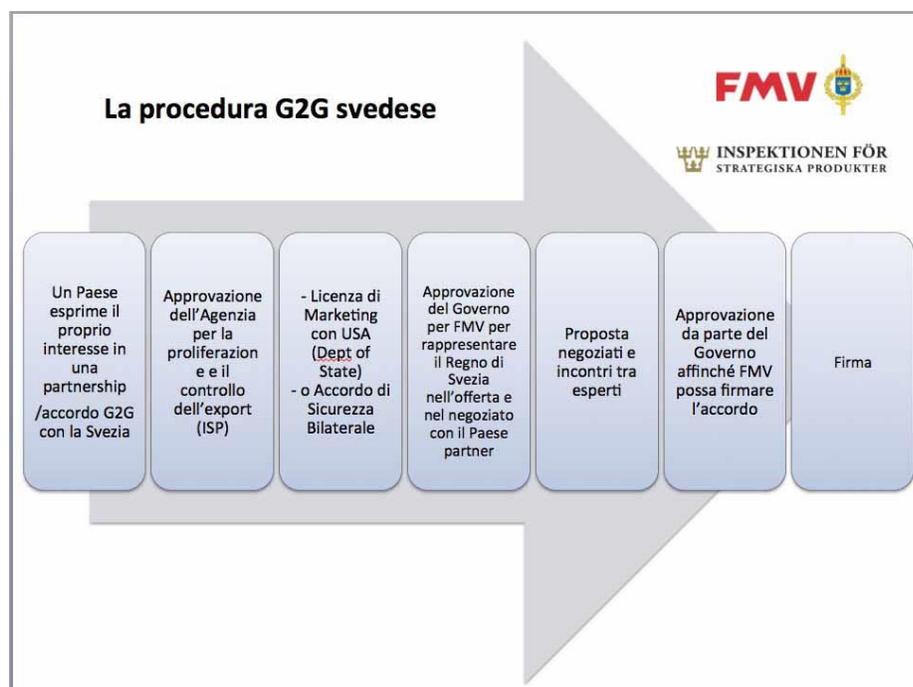
In termini di flusso procedurale, l'ISP (che per taluni apporti valutativi si appoggia all'ECC) effettua la prima valutazione della compatibilità delle richieste pervenute con i criteri legali di esportabilità, il governo stipula gli accordi bilaterali (o, nel caso degli USA, la licenza commerciale con il Dipartimento di Stato), l'FMV presenta l'offerta e negozia con il cliente/partner, presentando l'accordo G2G al governo che, a sua volta, autorizza FMV a firmarlo.

⁶¹ Cfr. Swedish Government Communication 2017/18:114, cit., p. 10.

⁶² Swedish Government Communication 2017/18:114, cit., p. 11.

⁶³ <http://fxm.se/en/about-fxm/agency-phased-out-2015/>

⁶⁴ Lars-Göran Larsson, cit.



Fonte: FMV (traduzione ICSA)

L'attore che gestisce il contratto per conto dello Stato è FMV, nel quale risiedono le competenze e le responsabilità di gestione di programmi e contratti. Per quanto riguarda i contenuti degli accordi, nel corso degli anni FMV ha sviluppato un modello contrattuale basato sull'esperienza accumulata i cui punti chiave comprendono:

- partnership “tra eguali”;
- prezzo fisso con rivalutazione annuale;
- possibilità di pagamento rateale sull'arco di programma (con l'aggiunta del costo finanziario) o a stati di avanzamento (senza oneri finanziari aggiuntivi);
- utilizzo della corona come valuta di riferimento.

Oltre all'esportazione di materiale, anche sotto forma di leasing (noleggio), gli accordi G2G possono riguardare ricerca e sviluppo, servizi (in particolare di addestramento), gruppi di utilizzatori e protezione delle fonti di approvvigionamento.⁶⁵

La Svezia è particolarmente trasparente, con un flusso di notizie e dati resi disponibili anche in lingua inglese in una comunicazione governativa annuale.

Principali riferimenti normativi nazionali

Legge 1300 del 1992, modificata nel 2018

Decreto 1303 del 1992, modificato nel 2018

⁶⁵ Joakim Wallin, presentazione “Government to Government (G2G)”, 30 maggio 2019.

Appendice II

I primi 25 paesi esportatori di armamenti e i rispettivi clienti, 2014-18

Exporter	Share of arms exports (%)		Per cent change from 2009–13 to 2014–18 ^a	Main clients (share of exporter's total exports, %), 2014–18		
	2014–18	2009–13		1st	2nd	3rd
1 United States	36	30	29	Saudi Arabia (22)	Australia (7.7)	UAE (6.7)
2 Russia	21	27	-17	India (27)	China (14)	Algeria (14)
3 France	6.8	5.1	43	Egypt (28)	India (9.8)	Saudi Arabia (7.4)
4 Germany	6.4	6.1	13	South Korea (19)	Greece (10)	Israel (8.3)
5 China	5.2	5.5	2.7	Pakistan (37)	Bangladesh (16)	Algeria (11)
6 United Kingdom	4.2	4.3	5.9	Saudi Arabia (44)	Oman (15)	Indonesia (11)
7 Spain	3.2	2.9	20	Australia (42)	Turkey (13)	Saudi Arabia (8.3)
8 Israel	3.1	2.1	60	India (46)	Azerbaijan (17)	Viet Nam (8.5)
9 Italy	2.3	2.7	-6.7	Turkey (15)	Algeria (9.1)	Israel (7.6)
10 Netherlands	2.1	1.9	16	Jordan (15)	Indonesia (15)	USA (11)
11 South Korea	1.8	1.0	94	Indonesia (17)	Iraq (17)	UK (15)
12 Ukraine	1.3	2.7	-47	China (27)	Russia (23)	Thailand (14)
13 Switzerland	1.0	0.9	20	Saudi Arabia (19)	China (18)	Indonesia (9.3)
14 Turkey	1.0	0.4	170	UAE (30)	Turkmenistan (23)	Saudi Arabia (10)
15 Sweden	0.7	1.9	-62	Saudi Arabia (16)	UAE (14)	Algeria (10)
16 Canada	0.6	0.9	-33	Saudi Arabia (22)	India (13)	UAE (7.6)
17 Norway	0.5	0.6	-12	Oman (28)	Finland (23)	USA (21)
18 UAE	0.3	0.2	103	Egypt (41)	Jordan (10)	Yemen (7.6)
19 Czechia	0.3	0.1	472	Iraq (40)	USA (17)	Viet Nam (9.9)
20 Belarus	0.3	0.5	-26	Viet Nam (37)	Sudan (18)	Myanmar (12)
21 Australia	0.3	0.3	3.9	USA (53)	Indonesia (25)	Oman (8.8)
22 South Africa	0.3	0.5	-35	USA (21)	UAE (21)	India (9.8)
23 Brazil	0.2	0.2	21	Afghanistan (32)	Indonesia (25)	Lebanon (9.1)
24 Finland	0.2	0.2	-9.1	Poland (56)	UK (7.1)	Sweden (6.7)
25 Portugal ^b	0.2	0.0	457	Romania (89)	Belgium (7.0)	Uruguay (2.7)

Note

- arrotondamento al decimale più vicino, salvo i valori superiori a 10, arrotondati al numero intero più vicino.
 - UAE: Emirati Arabi Uniti
- a variazione tra i due periodi considerati
- b per il Portogallo la variazione tra il quadriennio 2009-13 e 2014-18 è dello 0.03%

Fonte: Trends in International Arms Transfers 2018, SIPRI Fact Sheet, marzo 2019

Bibliografia e fonti

Interviste e colloqui

1. Ex vertice militare
2. Dirigente azienda italiana della difesa e sicurezza
3. Dirigente ministeriale italiano.
4. Dirigente azienda italiana della difesa e sicurezza
5. Rappresentante di organizzazione industriale
6. Parlamentare
7. Ex vertice militare
8. Ex vertice militare
9. Ex dirigente militare
10. Vertice azienda italiana della difesa e sicurezza

Fonti a stampa

Auditor General, *AIR 8000 Phase 2 — C-27J Spartan Battlefield Airlift Aircraft*, Australian National Audit Office, Barton ACT, 2013.

Commission Notice of 30 November 2016, *Guidance on the Award of Government-to-Government Contracts in the Fields of Defence and Security (Article 13.f of Directive 2009/81/EC)*

Alessandro Cornacchini (a cura di), *Una storia di eccellenza. L'addestramento al volo dei piloti dell'Aeronautica Militare*, Roma, Ed. Rivista Aeronautica, 2019.

Lars-Göran Larsson, presentazione ISP "Export control of military equipment", 6 marzo 2018

Gioia Marzullo, "Foreign Military Sales e Direct Commercial Sales: i pro e i contro delle acquisizioni di materiali, servizi e sistemi per la Difesa in USA", lavoro individuale presentato alla 60^a Sessione dell'Istituto Alti Studi per la Difesa.

Ministere des Armées, *Exportations d'armement: le rapport au Parlement 2019*

Michele Nones, "L'esperienza del GLICED".

Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Direttiva sul coordinamento interministeriale per le esportazioni nel campo della difesa", 7 febbraio 2001

Alessandro Profumo, audizione al Senato, IV Commissione Permanente, 9 maggio 2019.

Prometeia-Oxford Economics, *Il contributo di Finmeccanica all'Italia. Tecnologia, crescita, investimenti*. Bologna, 2014 (www.oxfordeconomics.com/my-oxford/projects/276233)

SIPRI Fact Sheet, Trends in International Arms Transfers 2018, marzo 2019

Swedish Government Communication 2017/18:114, "Strategic Export Controls in 2017 – Military Equipment and Dual-Use Items".

The European House – Ambrosetti, *La filiera italiana dell'aerospazio, della difesa e della sicurezza*, Milano 2018

Mario Toscano, "La politica industriale della Difesa", 10 maggio 2017.

Leonardo Tricarico e Gregory Alegi, "Il bilancio della difesa in Italia struttura, investimento, criticità e controllo parlamentare" (*Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 62, ottobre 2012)

Leonardo Tricarico e Gregory Alegi, La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (*Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 67, novembre 2012)
Alessandro R. Ungaro. “I regimi di esportazione G2G di sistemi d’arma: uno studio comparativo”. *Osservatorio di politica internazionale*, n. 131 (maggio 2017).
Joakim Wallin, presentazione “Government to Government (G2G)”, 30 maggio 2019

*Fonti web **

<https://australianaviation.com.au>
<https://isp.se>
<https://uk.reuters.com>
<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk>
www.agenziaindustriedifesa.it
www.anao.gov.au
www.askanews.it
www.defensa.gob.es
www.defensenews.com
www.difesaservizi.it
www.difesa.it
www.dsca.mil
www.exportkontrollforeningen.se
www.flightglobal.com
www.fnsi.it
www.gov.uk
www.theguardian.com
www.oxfordeconomics.com
www.thelocal.it

Tutti i siti e le pagine citate erano attive alla data di completamento dello studio (30 giugno 2019)

Lista delle abbreviazioni

AECA	Arms Export Control Act
AID	Agenzia Industrie Difesa
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
B2G	Business to Government
CdM	Consiglio dei Ministri
CIACI	Commission Interministerielle d'Appui aux Contrats Internationaux
CISD	Comitato Interministeriale per gli Scambi di materiali di armamento per la Difesa
CLSSA	Cooperative Logistics Supply Support Arrangement
CSD	Consiglio Supremo di Difesa
DCMA	Defense Contract Management Agency (USA)
DCS	Direct Commercial Sales
DESO	Defence Export Services Organisation
DGA	Direction General d'Armement
DGP	Defence Growth Partnership
DGRIS	Direction Générale des Relations Internationales
DIT	Department for International Trade
DTI	Department for Trade & Investment
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
DSCA	Defense Security Cooperation Agency
DSO	Defence Sales Organisation (1966), Defence & Security Organisation (2008)
DTSA	Defense Technology Security Administration
EAU	Emirati Arabi Uniti
EMA	Etat-Major des Armées
EST	Export Support Teams
EUC	End-Use Certification
FAA	Foreign Assistance Act
FMS	Foreign Military Sales
FMV	Försvarets Materiel Verk
G2G	Government to government
GLICED	Gruppo di Lavoro Interministeriale per il Coordinamento per l'Esportazione di materiali per la Difesa
IA	Implementing Agency
ISP	Inspektionen för Strategiska Produkter
LOR	Letter of Request
LOA	Letter of Offer and Acceptance
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MDAP	Mutual Defense Assistance Program
MEF	Ministero dell'Economia e Finanza
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
MoU	Memorandum of Understanding
NSC	National Security Council

OSP	Off-Shore Procurement
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
SAMM	Security Assistance Management Manual
SGD-DNA	Segretariato Generale della Difesa – Direzione Nazionale degli Armamenti
UAMA	Unità per le Autorizzazioni dei Materiali d'Armamento

Osservatorio di Politica internazionale

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

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaai@senato.it

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