

Commissione Difesa del Senato
“Prospettive dell’export italiano di materiali per la difesa e la sicurezza”
Affare assegnato n.56
30 gennaio 2019, ore 15.30

Audizione del Direttore dell’Autorita’ nazionale - UAMA
Min. Plen. Francesco Azzarello

1. Ringrazio il Presidente ed i Membri della Commissione per l’invito nell’ambito dell’indagine volta ad:

"individuare le azioni utili per creare migliori condizioni di crescita delle esportazioni in un settore trainante dell'economia nazionale, anche attraverso un adeguamento della normativa, secondo le seguenti linee guida:

- rispetto dello spirito della legge 185/90 e dei suoi principi;
- individuazione di meccanismi e procedure che massimizzino l'affidabilità del nostro Paese verso quegli acquirenti che intendono avvalersi del rapporto "gov-to-gov" per l'acquisizione dei nostri prodotti;
- massimo supporto alle nostre industrie nazionali, individuando formule di sostegno che permettano loro di fornire i prodotti in maniera competitiva con i paesi nostri concorrenti".

2. Il 24 maggio 2017 fui audito in IV^a Commissione Senato sull’Affare assegnato n.912 sulla “Normativa in materia di esportazioni dei sistemi d’arma”, in particolare sul ruolo e l’applicazione della l. 185/90 e ss.mm., e sullo strumento di accordi Governo - Governo a fini di supporto delle esportazioni dell’industria nazionale dei materiali d’armamento.

Il testo dell’intervento ed il suo allegato, con una possibile versione emendata dell’art. 13 della l. 185/90 e ss.mm. che contempra la questione del c.d. “gov-to-gov” (G2G), sono stati pubblicati sul sito della Commissione.

3. Rispetto al maggio 2017, pur non essendo mutata la situazione, l’Autorità nazionale - UAMA ha potuto completare un approfondito lavoro giuridico-amministrativo-procedurale di potenziale ammodernamento e limatura del testo della l. 185/90 e ss.mm. (ad es. con un controllo sostanziale delle esportazioni di tecnologia; riconducendo ad unitarietà le competenze procedurali; previsioni per Paesi terzi e procedura semplificata per il G2G; nuove sanzioni). Abbiamo quindi oggi chiare le possibili, peraltro limitate, modifiche che potrebbero essere apportate alla normativa vigente, senza stravolgerne l’impianto, l’equilibrio e l’efficacia dell’applicazione concreta.

Ove il Parlamento, nella sua sovranità, decidesse di intervenire in qualche modo sul testo della legge, mi permetto di invocare prudenza e condivisione, nonché tutti gli indispensabili previ approfondimenti giuridico-operativi con gli esperti settoriali. Ciò al fine di preservare nella sua pienezza all’Autorità nazionale - UAMA il fondamentale ruolo di primario garante super-partes della corretta applicazione della l. 185/90 - nei suoi principi, norme e procedure - sia in ambito amministrazione pubblica sia nei confronti delle società, possibilmente rafforzando tale ruolo.

4. Per quanto riguarda l’oggetto specifico di questa indagine occorre sinteticamente premettere che nel 2017-18 l’Autorità nazionale - UAMA ha, tramite direttive e comunicazioni alle aziende, compiuto un enorme lavoro di riordino, attualizzazione, semplificazione e fluidificazione dei procedimenti autorizzativi applicativi della legge (esportazioni, importazioni, trasferimenti intracomunitari, modulistica, altro), tutti pubblicati sul nostro sito web, ricevendo generali attestati di soddisfazione dagli operatori. Peraltro dal 1 febbraio prossimo, innovando una ben radicata prassi, le autorizzazioni verranno rilasciate in formato digitale ed inoltrate via pec alle aziende ed ai competenti uffici doganali, con un insieme di risparmi sia per l’amministrazione pubblica che per le società, non ultimo il fattore temporale.

Utile rammentare, nell’ambito delle linee guida di questa indagine, che i procedimenti autorizzativi italiani sono oggi, grazie al già citato lavoro del 2017-18, fra i più competitivi a livello internazionale in termini di tempistiche. A fronte dei 60 giorni concessi dalla legge, eventualmente estendibili per necessità di approfondimenti o carenze documentali, l’Autorità nazionale - UAMA rilascia le licenze in un arco temporale di 1-30 giorni.

5. Bisognerebbe ora intervenire, ma lo si può fare solo tramite limature della l. 185/90, sul fronte extra-UE/SEE/NATO, onde fornire agli operatori uno strumento operativo all’altezza delle legislazioni di alcuni importanti esportatori di materiali d’armamento fra i quali, in ambito europeo, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia, oltre agli USA.

Non si tratta, e lo dico per gli attenti osservatori della normativa, di liberalizzare le esportazioni in Paesi terzi, piuttosto di renderle possibili con maggiore fluidità e certezze, allargando ai Paesi extra-UE/SEE/NATO la disponibilità della licenza globale. Ne usufruirebbero anche le società interessate da accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare stipulati dal Ministero della Difesa nell’ambito dei cosiddetti accordi da Governo a Governo. Da notare peraltro che le licenze globali non sono una novità per le aziende italiane, che negli ultimi tre anni ne hanno aumentato l’utilizzo.

A tal fine allego al mio intervento, chiedendo alla Commissione di voler cortesemente pubblicare entrambi sul sito web, il testo di due possibili modifiche dell’“Art. 13 -

Autorizzazioni” della l. 185/90, con spiegazione analitica iniziale, versione consolidata del testo e relazione illustrativa.

6. Tornando al “gov-to-gov” - di cui esisterebbero testi in vigore ed in negoziazione - ed al suo inquadramento giuridico in chiave operativa, sappiamo che la materia è stata recepita nell’ordinamento italiano con l’art. 537 ter del decreto legislativo 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare) che recita:

“...1. Il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi, delle norme e delle procedure in materia di esportazione di materiali d'armamento di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, e successive modificazioni, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, può svolgere per conto di altri Stati esteri con i quali sussistono accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare, e tramite proprie articolazioni, 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, richiesti dai citati Stati, nei limiti e secondo le modalità disciplinati nei predetti accordi.”.

In tale contesto sembrerebbero potersi presentarsi due fattispecie:

- a) accordo politico e di garanzia tra i due Governi con forniture da parte delle aziende italiane. In questo caso è già possibile autorizzare le operazioni attraverso gli strumenti previsti dalla l. 185/90;
- b) accordo politico tra i due Governi, ove quello italiano si impegna a fornire alla controparte - direttamente ed a titolo oneroso (altrimenti si rientrerebbe nell’ambito delle cessioni a titolo gratuito) - i materiali d’armamento oggetto dell’accordo. In questo caso l’Autorità nazionale - UAMA dovrà autorizzare l’ente italiano attuatore per il Governo dell’accordo “gov-to-gov”.

Al momento, e per entrambe le fattispecie di accordo, le movimentazioni di materiali d’armamento possono agevolmente essere autorizzate dall’Autorità nazionale - UAMA con licenze individuali per i Paesi terzi ed autorizzazioni individuali, globali e generali per i Membri dell’Unione Europea.

Evidentemente l’interesse principale ricade sugli Stati terzi, nonché talvolta su Paesi NATO non UE (Albania, Canada, Turchia, USA).

Ed a ciò risponde la proposta di integrazioni/modifiche dell’art. 13, c.1 della l. 185/90, di cui fornisco un possibile testo a questa Commissione.

La licenza globale è uno strumento autorizzativo semplificato, più duttile ed efficace a fini di sostegno all’esportazione, senza con ciò far venire meno i controlli, anche nell’ambito dell’esercizio delle funzioni ispettive esercitate dall’Autorità nazionale - UAMA (6 ispezioni nel 2016, 12 nel 2017, 17 nel 2018).

7. Da un punto di vista giuridico-operativo trattasi di un provvedimento amministrativo ad oggi previsto dall'ordinamento per i soli Paesi UE/SEE/NATO, rilasciato dall'Autorità nazionale - UAMA su richiesta del singolo operatore italiano, che consente il trasferimento di specifici materiali di armamento, senza limitazioni di quantità e valore, a destinatari esteri previamente autorizzati. Ha durata triennale ed è rinnovabile.

Proprio per venire incontro allo strumento del "gov-to-gov", in aggiunta all'emendamento del comma 1 sull'introduzione per i Paesi terzi del (per loro) nuovo istituto della licenza globale, occorrerebbe altresì introdurre la previsione specifica di cui all'ultimo periodo del comma 1 del testo allegato, ove si estende la licenza globale di progetto, istituto già previsto per gli accordi intergovernativi UE/NATO, anche al "gov-to-gov".

Laddove si procedesse lungo tale via, sarà necessario coordinare l'art. 13 con gli artt. 9 e 11 della l. 185/90, introducendo le relative integrazioni.

8. Da quanto detto sinora potremmo quindi concludere affermando che il "gov-to-gov" già esiste, e viene utilizzato, e che dal punto di vista dell'Autorità nazionale - UAMA la principale facilitazione mancante all'attuale impianto normativo, ad ulteriore sostegno dell'esportazione ed in linea con altre legislazioni internazionali, è la previsione di una licenza globale anche per i Paesi terzi (extra-UE/NATO) e, per quanto riguarda il solo "gov-to-gov", un'estensione a quest'ultimo della specifica licenza globale di progetto.

Le modalità procedurali di queste due limature della l. 185/90 e ss.mm. non presentano alcuna difficoltà operativa per le aziende italiane, che si troverebbero viceversa con due strumenti autorizzativi ancor più semplici rispetto a quelli in vigore.

Nel caso delle licenze globali per Paesi terzi le autorizzazioni individuali verrebbero sostituite da un'unica licenza globale. Per cui, a fronte di un iniziale contratto, non occorrerebbe più chiedere nel tempo un numero non sempre prevedibile di singole licenze individuali per autorizzare nuove forniture sopraggiunte, sia di materiali d'armamento oggetto del contratto iniziale, sia di ricambi, assistenza tecnica (manutenzioni e riparazioni), servizi di addestramento ed altro. Non vi sarebbero più limiti, benché su base triennale, a quantità e valori delle forniture, su cui semestralmente le società sarebbero obbligate a presentare apposita relazione all'Autorità nazionale - UAMA, a fini anche di Relazione al Parlamento e rendicontazione/verifica delle movimentazioni finanziarie.

Per le licenze globali di progetto per il solo "gov-to-gov" avremmo ulteriori sostanziali semplificazioni nel superamento della necessità di ottenere una previa licenza a concludere le trattative contrattuali e nell'esclusione dell'obbligo di presentare la documentazione che provi l'arrivo al destinatario finale.

Al di là quindi del “gov-to-gov”, quel che realmente oggi serve a sostegno dell’esportazione degli operatori del settore dei materiali d’armamento, è innanzitutto una previsione normativa, non potendo l’Autorità nazionale - UAMA intervenire per via amministrativa, che introduca per i Paesi terzi l’istituto della licenza globale al secondo rigo dell’art. 13, c.1 della l. 185/90.

Vi ringrazio dell’attenzione.