

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ufficio del Consigliere Militare

Camera dei Deputati – 4^a Commissione Permanente Difesa

Audizione informale nell'ambito dell'esame, in sede consultiva, del disegno di legge di conversione del DL 24/2019 (14 novembre 2019)

Signor Presidente (On. Rizzo), Onorevoli Deputati, un cordiale saluto a tutti i componenti della Commissione ed un sentito ringraziamento per l'opportunità di poter offrire il mio personale contributo quale Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri agli approfondimenti in corso sulla tematica del G2G, parte del "DL Fiscale", attualmente in conversione, riportante l'emendamento all'Art. 537-ter del Codice dell'Ordinamento Militare, del quale, di qui a breve, andrò a trattare.

Mi sia consentita preliminarmente una breve illustrazione delle funzioni e dei compiti dell'Ufficio che dirigo.

Il DPCM 5 settembre 2019 disciplina l'«Organizzazione dell'Ufficio del Consigliere Militare» e gli attribuisce tra gli altri i seguenti compiti:

- assiste il PdC nel coordinamento interministeriale e nelle relazioni con amministrazioni/enti nazionali e internazionali in materia di difesa e sicurezza nazionale;
- fornisce supporto tecnico-militare al PdC nell'ambito del Consiglio Supremo di Difesa;
- assicura tutte le predisposizioni e i necessari coordinamenti per lo svolgimento delle attività connesse con l'architettura nazionale per la gestione delle crisi (NISP);
- cura gli affari della PCM relativi agli aspetti militari, compresi quelli industriali, connessi all'appartenenza dell'Italia alle organizzazioni internazionali;
- fornisce elementi di supporto istruttorio per l'esercizio dei poteri speciali (cd. *golden power*) nei settori della difesa e sicurezza nazionali;
- assicura il supporto generale al Comitato inter-ministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale;
- fornisce supporto all'Autorità politica nello sviluppo di tematiche afferenti alle infrastrutture critiche, esprimendo la posizione nazionale, in ambito internazionale, in materia;
- coordina le attività inter-ministeriali ai fini dell'invocazione dell'art. 346 TFUE;
- assicura la conformità agli standard dell'utilizzo del *Public Regulated System Galileo* (PRS).

Quanto alle competenze connesse al tema dell'export, come riportato nel DPCM 1 ottobre 2012 – «Ordinamento delle strutture generali della PCM» all'Art.11 - Comma 1, «L'Ufficio del Consigliere Militare assiste il Presidente nella sua attività per il coordinamento interministeriale e per le relazioni con gli organismi che trattano materie di politica spaziale, infrastrutture critiche, difesa e sicurezza nazionale; inoltre, cura gli affari di interesse della Presidenza relativi agli aspetti militari, compresi quelli industriali, ...omississ...».

Inoltre il già citato DPCM 5 settembre 2019 – (all'Art.5 - Lettera a.) specifica che l'Ufficio «fornisce supporto all'Autorità politica nello studio e nello sviluppo di tematiche afferenti all'esportazione, importazione e transito dei prodotti per la Difesa, ai sensi dell'articolo 8 della L. 9 luglio 1990, n. 185 ...omississ...».

Tali competenze assumono particolare rilievo quando si considera che lo specifico settore dell'export Difesa genera sulla nostra economia nazionale un fatturato di quasi 14 Mld€ con un'occupazione nel settore di circa 160.000 addetti lungo l'intera filiera. A questo si aggiunge il settore dello Spazio con una produzione complessiva di circa 2 Mld€ che coinvolge 7.000 addetti in lavorazioni di alta tecnologia. Il risultato è che tra il 2014 e il 2017 si è registrato un aumento dell'occupazione del 3%.

Nell'ambito del predetto contesto produttivo e quadro di competenze, l'Ufficio che dirigo fornisce supporto all'intensa attività di promozione dell'industria nazionale della Difesa, dello Spazio e dell'Aerospazio, condotta – in prima persona – dal Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nel corso dei numerosi incontri bilaterali con gli omologhi di Paesi esteri. In tale contesto, al fine di valorizzare e condividere gli esiti di detta attività, dal secondo trimestre 2018, l'UCM coordina periodici incontri con i principali *stakeholders* industriali e governativi del settore, attraverso il consesso denominato Tavolo Tecnico di Supporto all'Export Difesa-Spazio-Aerospazio (cd. TaTeSE DSA). La composizione del "Tavolo" si è consolidata nel tempo come segue:

- Attori istituzionali: PCM, MAECI, MININTERNO, DIFESA, MEF, MISE, ASI, CDP, SACE, SIMEST;
- Associazioni di categoria: CONFINDUSTRIA, AIAD, AIPAS, ASAS;
- Campioni industriali nazionali: ELETTRONICA, FINCANTIERI, IVECO DV, LEONARDO, MBDA ITA, AVIO, SITAEL, SPACE ENGINEERING, TELESPIAZIO, THASI.

I partecipanti a tali incontri hanno nel tempo iniziato ad impiegare – *de facto* – l'appuntamento in parola quale momento di confronto per condividere ed analizzare criticità e possibilità relative all'export nazionale afferente il settore, assumendo i seguenti obiettivi:

- favorire sinergie tra industria ed istituzioni in ambito Difesa, Spazio ed Aerospazio;
- consentire un rapido riscontro in seguito alle principali interazioni internazionali bi-multilaterali;
- promuovere un approccio sistemico, al fine di favorire la resilienza sul mercato globale del comparto, in un momento in cui tutti gli stati più evoluti si stanno organizzando/strutturando in questa direzione.

Nell'ambito del tavolo, più volte è emersa la necessità di affrontare il tema del cd. G2G. Nel dettaglio, con tale espressione intendiamo uno strumento di politica industriale che consente la vendita di beni e/o servizi da Governo a Governo, che si concretizza attraverso la firma di un contratto tra esponenti dei rispettivi Governi, quale alternativa alla più comune formula di vendita B2G (*Business to Government*), ovvero, tra Industria privata e Governo.

I motivi che hanno reso così impellente la necessità di dotarsi di tale strumento, vanno ricondotti ai numerosi vantaggi che questa tipologia di vendita comporta per tutti gli attori interessati, ovvero Stato Acquirente, Stato Fornitore ed Industria nazionale, dettagliati in Tabella 1.

STATO ACQUIRENTE	STATO FORNITORE	INDUSTRIA NAZIONALE
<ul style="list-style-type: none"> - Prodotti di qualità pari al mercato nazionale - Livello tecnologico allo "stato dell'arte" - Congruità dei costi - Supporto tecnico/amm.vo-operativo dello Stato Fornitore 	<ul style="list-style-type: none"> - Controllo sul rilascio di tecnologia e/o know-how strategici - Controllo strategico dell'export - <i>Gap-filler</i> tra normativa nazionale ed europea¹ - Fidelizzazione commerciale e catalizzatore di cooperazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Pari condizioni in termini di competitività sul mercato globale

Tabella 1 - quadro sinottico dei vantaggi del G2G per gli attori interessati

Da quanto riportato, risulta evidente come, ad oggi, le Industrie dei Paesi privi di tale strumento siano fortemente svantaggiate, in quanto gli Stati acquirenti, negli ultimi anni, hanno ritenuto il G2G talmente vantaggioso da considerarlo un requisito essenziale, dal quale far dipendere la scelta del contraente, in taluni casi anche a detrimento della qualità del prodotto.

Analizzando il quadro normativo afferente la materia, l'argomento G2G non riveste carattere di novità. Prima in Europa nel 2009 – tramite la Direttiva EU 2009/81² «appalti, lavori, forniture e servizi nei settori Difesa e Sicurezza» – poi in ambito nazionale nel 2013 – con l'inserimento dell'Art. 537-ter nel Codice dell'Ordinamento Militare (COM) – si affronta la tematica, creando i presupposti normativi per la sua applicazione. Tuttavia, nel recepimento nazionale del 2013, si genera una discrasia. Ovvero, la possibilità per lo Stato di effettuare attività contrattuale non viene espressamente menzionata nell'articolato e, pertanto non possibile per lo Stato l'impiego di tali accordi, configurandosi senza dubbio come una criticità del sistema dell'export italiano.

Per comprendere al meglio la magnitudine dei possibili effetti negativi derivanti da tale interpretazione della norma è sufficiente osservare la distribuzione del valore in termini di esportazioni su scala globale nel corso degli ultimi anni (vds. Figura 1). Da questa osserviamo una diretta connessione tra possibilità di utilizzare lo strumento G2G e volumi di esportazione. L'Italia, da questo punto di vista, si posiziona ben al di sotto di quei paesi europei che hanno affiancato, allo strumento normativo del G2G, sistemi di gestione ben strutturati. In alcuni casi costituendo Agenzie governative dedicate, in altri attraverso l'affidamento della gestione ad Enti Governativi (USA, Francia, UK, Spagna e Svezia).

¹ Come successivamente meglio esplicitato nel corso dell'analisi del quadro normativo nazionale e comunitario.

² All'Art. 13 F si affronta la tematica. Direttiva recepita con Dlgs. 208/11.

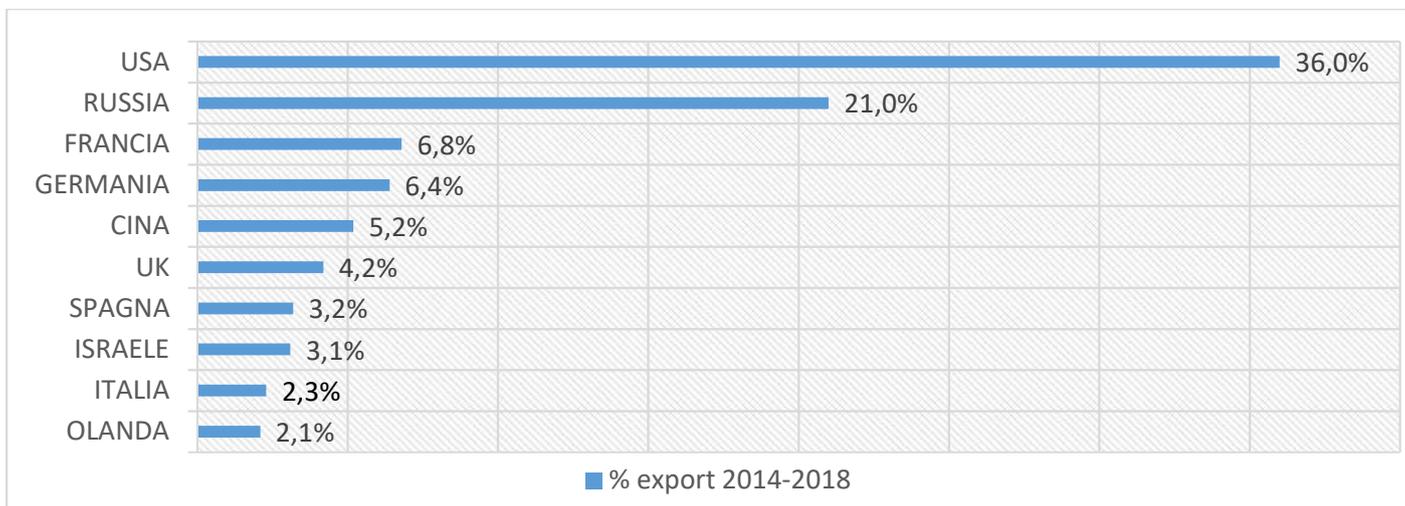


Figura 1 - ripartizione del valore delle esportazioni dei materiali d'armamento su scala globale per gli anni 2014-2018

In termini di opportunità commerciali, alla domanda “quali sono le previsioni di incremento dell’export nazionale in seguito all’adozione dello strumento del G2G”, la risposta più adeguata potrebbe ritrovarsi nell’elencazione delle principali opportunità commerciali che sappiamo essere andate a favore di quei Paesi che hanno fatto un corretto uso del G2G. Riferendoci unicamente alle attività più significative degli ultimi 5 anni, parliamo di 1 miliardo e mezzo di valore di media per singola fornitura - per un totale che supera i 10 miliardi - che hanno preso la rotta di Svezia, Germania, Francia e USA favorendo le rispettive industrie e garantendo lavoro al comparto per qualche decennio.

La criticità, legata all’impossibilità per il Governo di svolgere attività contrattuale per conto dello Stato estero committente, non tarda a manifestarsi nel corso delle sessioni del già citato TATESE DSA. In particolare, nel corso dell’incontro svoltosi ad aprile u.s., l’azienda LEONARDO Company condivide al «Tavolo» la problematica relativa ad una nuova procedura di acquisizione varata dal Governo peruviano. La stessa, per consentire la partecipazione dell’azienda nazionale, richiede la sottoscrizione da parte dello Stato Italiano di un documento volto a corredare della garanzia governativa la partecipazione di LEONARDO al bando di gara – da poco emesso – per la vendita di velivoli ed elicotteri. Di fatto, una fattispecie che si avvicina in parte alla struttura di un accordo G2G.

Alla notizia, il tavolo si è adoperato attraverso incontri dedicati, il cui esito ha permesso fortunatamente di risolvere la singola problematica con una metodologia creata *ad-hoc*. Attività che ha tuttavia evidenziato la difficile ripetibilità di un approccio non strutturato a questa tipologia di problemi. Pertanto, a valle di tale esperienza, si è concordato nel creare un gruppo di lavoro avente l’obiettivo di rendere maggiormente efficiente ed efficace il sistema nazionale di supporto all’export dei materiali di armamento, spazio ed aerospazio per esigenze di Difesa. Il tutto attraverso un metodo di lavoro ad inclusività crescente, che consentisse di coinvolgere gradualmente gli attori ed i portatori di interesse principali, al fine di ricercare la necessaria concordanza e convergenza sulla tematica. Il tavolo, denominato “Tavolo Tecnico G2G”, ha lavorato assumendo di volta in volta le seguenti configurazioni/scopi:

- Governativo Ristretto (PCM UCM/UCD, COMPARTO, MAECI e DIFESA);
- Governativo Allargato (PCM UCM/UCD, COMPARTO, MAECI, DIFESA, MININTERNO, MEF, MISE);
- Plenario (PCM, MAECI, DIFESA, MININTERNO, MEF, MISE, Gruppo CDP e Rappresentanti Industria Nazionale).

I lavori hanno consentito di individuare la *roadmap* e perseguirne le relative azioni necessarie al raggiungimento dell’obiettivo G2G, garantendo al contempo una comunicazione costante con l’industria.

Gli incontri si sono svolti numerosi a partire dal 3 giugno sino al 30 ottobre u.s., sia nelle configurazioni citate che, laddove ritenuto necessario, in formati *ad-hoc*, intesi ad affrontare specifici aspetti. Nel corso dei lavori, la 4^a Commissione Senato ha emanato la Risoluzione del 3 luglio 2019, che si è espressa in modo assolutamente consonante con l’attività del “Tavolo”. In particolare, impegnando il governo: “...a predisporre le opportune iniziative al fine di permettere allo Stato italiano di svolgere, nei confronti degli Stati con i quali sussistono accordi di cooperazione o di assistenza tecnico-militare, oltre alle attività di supporto tecnico-amministrativo, sostegno logistico e assistenza tecnica, anche attività di carattere contrattuale, nel rispetto delle norme e delle procedure in materia di esportazione di armamenti di cui alla legge n. 185 del 1990...”.

Pertanto, si è concordato sulla necessità di emendare l’Art. 537-ter del COM elaborando un testo emendativo unitamente alle annesse relazioni illustrativa e tecnica, il tutto successivamente veicolato attraverso l’inserimento nel «Decreto Legge fiscale» all’Art. 55, ad oggi oggetto di esame per la conversione in Legge dello Stato.

Mi preme sottolineare gli elementi dell'emendamento che si è ritenuto indispensabile inserire, ovvero espressa previsione:

- 1 della possibilità per il Governo di svolgere anche attività contrattuale per conto di Stati esteri, oltre alla fornitura di supporto tecnico-amministrativo ed operativo, già prevista dalla norma;
- 2 del necessario coinvolgimento del MEF nelle fasi iniziali del coordinamento, al fine di permettere al Ministero di apprezzare per tempo gli effetti – finanziari ed economici – di propria competenza, principalmente legati all'eventuale riassicurazione dell'*export credit*, ove già assicurato da SACE;
- 3 circa l'assenza di garanzie di natura finanziaria, finalizzata a rassicurare il Governo sulla natura prevalentemente politica dell'impegno sottoscritto.

Ritengo necessario sottolineare come, dalle riflessioni interne al Tavolo, sia emersa l'imprescindibile necessità di mantenere inalterate le previsioni sopra elencate, in quanto ritenute una combinazione indissolubile di requisiti per una applicazione priva di rischi della predetta potestà contrattuale.

Durante le fasi finali dei lavori del Tavolo sono intercorsi incontri ufficiali con Rappresentanti parlamentari finalizzati ad una generale condivisione dell'attività in corso, in modo da recepire eventuali indicazioni sulla tematica.

Il G2G è senza dubbio uno strumento di politica industriale in grado di generare sviluppo, crescita, occupazione e maggiori entrate per l'Erario, traducendosi in un prospettico aumento delle risorse per lo Stato oltre che volano per lo sviluppo tecnologico. L'esigenza si è rivelata parimenti importante sia per il mondo industriale che per gli esponenti del Governo, al punto da favorire una positiva convergenza di intenti, in grado di raggiungere in poco tempo un risultato tanto difficile quanto atteso, attraverso un esemplare approccio sistemico.

A valle dell'auspicata conversione in legge della norma in parola, è intendimento dell'Ufficio continuare le attività intorno alla tematica, al fine, da un lato, di coordinare il processo di organizzazione interna delle Amministrazioni coinvolte nel concerto amministrativo intorno alla gestione del G2G e, dall'altro, di promuovere la massima convergenza in merito a clausole contrattuali standard finalizzate al corretto uso dello strumento.

Nel corso dell'ultimo incontro – in configurazione plenaria – del Tavolo G2G, al termine dei lavori che hanno poi assistito all'inserimento in "Decreto Fiscale" dell'emendamento in parola, è stata espressa la concordanza di tutti i partecipanti nel voler proseguire sul percorso tracciato dalla summenzionata «Risoluzione» della 4^a Commissione Senato, ovvero individuare un consesso istituzionale che coordini l'export della Difesa, favorendo il necessario approccio sistemico. È altresì risultata opinione comune la necessità di effettuare al riguardo una riflessione tempestiva, soprattutto alla luce del realisticamente prossimo orizzonte temporale che vedrà ultimata la conversione della norma. A tale proposito, nell'ambito del predetto Tavolo G2G, anche attraverso il recepimento delle indicazioni dalle Associazioni di settore, si intende avviare la riflessione nel senso indicato ed iniziare a valutare l'opportunità di delineare le caratteristiche del predetto organismo interministeriale, individuando le necessarie azioni per attivarlo e renderlo quanto prima operativo. Di seguito si riportano gli ulteriori impegni citati dalla "Risoluzione": *"...impegna il Governo:*

- *A prevedere adeguate forme di coordinamento istituzionale a sostegno del comparto dell'industria della difesa, anche attraverso "cabine di regia" interministeriali;*
- *A prevedere un nucleo tecnico-operativo, di ausilio alla struttura di coordinamento di cui all'impegno precedente, che, operando nel pieno rispetto della normativa vigente concernente l'esportazione dei materiali d'armamento, costituisca l'interfaccia tra i vertici del Governo e il sistema delle imprese, in modo da fornire a queste ultime ogni possibile supporto nella competizione sui mercati mondiali..."*