

**Commissione Difesa Senato**  
**Affare assegnato sulla normativa in materia di esportazioni**  
**dei sistemi d'arma (n.912)**

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

1. Ringraziamo il Presidente ed i Membri della Commissione per aver invitato a questo ciclo di audizioni l'Autorita' nazionale - UAMA, istituita dal Parlamento nel 2012, nell'ambito della riforma della L.185/90 dedicata ai trasferimenti intracomunitari dei prodotti per la difesa.

2. Due i temi principali di dibattito :

- a) il ruolo e l'applicazione della L.185/90 e ss.mm.;
- b) lo strumento di accordi Governo - Governo (c.d. G2G) a fini di supporto delle esportazioni dell'industria nazionale dei materiali d'armamento.

3. Sul fronte G2G spetta al Parlamento valutare le richieste, avanzate in questa Commissione, di un qualche ruolo Stato-impresa quando necessario con una controparte governativa straniera.

Tre doverose osservazioni :

- a) l'eventuale assunzione di responsabilita' governative dirette, di natura pubblico-privatistica, non dovrebbe prescindere da garanzie terze e super partes. Gli strumenti peraltro esistono, sono ben rodati ed efficienti, e sono la L.185/90 e ss.mm. e l'Autorita' nazionale - UAMA;
- b) nella L.185/90 esiste qualche eccezione, risalente al testo negoziato nel 1990. L'esperienza acquisita in 27 anni spingerebbe verso un deciso rafforzamento in senso unitario della normativa e del ruolo dell'Autorita' nazionale - UAMA, appositamente chiamata nel 2012 dal Parlamento a garantirne l'applicazione. In altre parole, e rifacendomi a taluni accenni che nel corso delle audizioni sembrerebbero dare per scontata una modifica della L.185/90 in funzione G2G, mi permetto di attirare l'attenzione sull'opportunita' di valutare con estrema prudenza la possibilita' ed eventuali modalita' di modificare la Legge. Un G2G puo' essere sicuramente disegnato in modo tale da lasciare inalterate le garanzie terze e super partes della L.185/90 e ss.mm., ivi compresa la funzione di verifica del Parlamento con la Relazione annuale;
- c) talune modifiche alla L.185/90 - del tutto mirate - appaiono tuttavia necessarie, onde mettere l'Italia sullo stesso piano giuridico di altri importanti Paesi UE,

aggiornando una normativa che per certi versi risulta penalizzante per l'operativita' internazionale di tutte le nostre aziende, da chi produce semplici bulloni, lampadine o altre componenti, a chi fabbrica sistemi complessi.

4. Per quanto riguarda la L.185/90 essa continua a destare l'interesse di autorevoli Paesi. In ambito UE-NATO legislazioni considerate forse piu' permissive portano ad un maggior numero di sanzioni, talvolta procedimenti giudiziari, mentre altre normative sembrano simili o, per certi versi, anche piu' rigide della nostra, di per se' considerata rigorosa. E' difficile stabilire se la Legge 185/90 e ss.mm. sia migliore o meno di altre. Ma e' sicuramente un'ottima legge, per quanto migliorabile con ritocchi mirati. Ed e' una legge indispensabile - nella sua integrita' - nella misura in cui fornisce garanzie sull'attuazione di verifiche di diversa tipologia, ex-ante ed ex-post, nonche' un piu' che opportuno monitoraggio dei flussi finanziari.

In proposito ci ha fatto piacere sentire l'8 marzo scorso il Presidente dell'ANPAM Dott. Fiocchi - che ringraziamo - affermare testualmente in audizione che, e cito, "e' una buona legge, funziona molto bene, gli uffici della Difesa e dell'UAMA agli Esteri hanno un funzionamento degno di nota, lo dico sinceramente, con tempi certi e soprattutto chiarezza procedurale".

Mi si consenta di essere particolarmente schietto: nel tempo e' successo che taluni abbiano cercato e cerchino di attribuire responsabilita' negative alla L.185/90 ed all'Autorita' nazionale - UAMA. Cio' probabilmente per mancanza di conoscenza di una materia complessa e molto delicata; in qualche caso per coprire singole responsabilita' o inefficienze o errori; ovvero ancora perche' la normativa ed il settore destano grande interesse.

5. Negli ultimi 6 mesi sono stati inviati ai 308 operatori del nostro elenco societario un insieme di comunicazioni e direttive che riordinano a 360 gradi le diverse casistiche settoriali, trattative contrattuali, esportazioni, importazioni e trasferimenti intracomunitari; semplificano e fluidificano le procedure ed il lavoro, sia delle aziende che dell'Autorita' nazionale - UAMA; riducono drasticamente le tempistiche autorizzative, oggi dimezzate o piu' che dimezzate, rispetto ai termini previsti dalla Legge.

Le comunicazioni e direttive sono pubblicate sul sito web dell'Autorita' nazionale - UAMA, nel portale del MAECI (<http://www.esteri.it/mae/it/ministero/struttura/uama/legislazione.html>), insieme ad altri elementi utili a chiunque fosse interessato alla materia.

6. Il merito va a tutto il personale dell'Autorita' nazionale - UAMA, esempio di coesistenza, costituito oggi da 26 unita' delle 4 Armi della Difesa, 7 della Polizia di Stato, 15 dell'Agenzia delle Dogane, 1 del MISE, 4 della Guardia di Finanza e 5 degli Esteri, con un'elevata componente femminile. Un nostro doveroso

ringraziamento ai Vertici della Farnesina, che ci hanno sempre dato fiducia e sostenuto.

7. Sul fronte UE, cui e' diretto il 50-70% delle nostre vendite, sulla scorta dell'esperienza successiva alla revisione normativa del 2012 (e del Regolamento attuativo del 2013), ed in base alle esigenze manifestateci dagli operatori con cui abbiamo rafforzato il dialogo, le semplificazioni hanno inciso in profondita'. Fra i vari riscontri positivi, un'importante azienda ci ha detto di aver ridotto del 50% il lavoro amministrativo nel settore intracomunitario, con conseguente risparmio di risorse, dirottato su altre attivita'.

8. Da notare che, in linea con quanto avviene in numerosi importanti Paesi Membri dell'UE, stiamo lavorando attivamente al rafforzamento di una cultura di responsabilizzazione degli operatori, incentivando il passaggio dalle nostre verifiche ex-ante, dovute alla massiccia preferenza aziendale per le licenze individuali (singole operazioni), a verifiche ex-post, in sede ispettiva. A tal fine stiamo spingendo per l'utilizzo delle licenze globali di trasferimento e di progetto (operazioni plurime), determinanti in termini semplificativi e temporali. Esse implicano un rafforzamento della "compliance" interna delle societa', che noi sosteniamo, anche con appositi tavoli tecnici e/o con assistenza quotidiana. I segnali che abbiamo sono incoraggianti ed inducono ad un cauto ottimismo, ma occorre ancora molto lavoro.

9. E' stato appena finalizzato un nuovo Decreto MAECI-MEF, integrativo del Decreto Tariffe del 26 aprile 2013 e ss.mm., ove tra l'altro viene fornito un sistema alternativo per alcune tipologie tariffarie, su base volontaria, per le micro, piccole e medie imprese. E' un tema su cui, fatte le opportune verifiche, vorremmo ritornare nel 2018.

10. Ora, se sul fronte UE abbiamo raschiato il barile in termini di semplificazioni, sul fronte extra-UE, per quanto semplificato ed inciso sulle tempistiche, vi e' ancora un qualche importante margine di miglioramento. Cio' sarebbe pero' possibile solo con un intervento normativo - semplice, limitato e mirato - che integri la L.185/90 e ss.mm.. Lo si potrebbe forse ipotizzare, come avvenuto per la riforma del 2012, e per motivi temporali, con un'apposita legge delega al Governo.

10.1 Mi riferisco ad un'auspicabile introduzione, all'art. 13 della L.185/90 e ss.mm., della previsione di **una licenza globale di esportazione**, gia' prevista in ambito intracomunitario, per le movimentazioni al di fuori dell'UE. Ne dispongono gia', fra gli altri, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia. Non si tratterebbe, e va sottolineato per chi non conosce bene la materia, di liberalizzare le esportazioni di materiali d'armamento fuori dall'UE. Semplicemente di garantire fluidita' e certezze alle esportazioni di uno specifico operatore italiano nei confronti di uno specifico cliente di un Paese extra-comunitario, per materiale d'armamento predeterminato, con un'unica, ripeto unica, istanza autorizzativa, triennale, rinnovabile per bienni,

senza limiti di quantità e valore, sottoposta a previo parere del Comitato Consultivo interministeriale.

10.2 In relazione ad un meccanismo **G2G**, e sempre nell'ambito delle modifiche mirate alla L.185/90 e ss.mm., si potrebbe **ampliare l'applicazione dell'Art.13** dai Programmi inter-governativi agli Accordi fra Governi. Rammentasi che in base alla L.185/90 i programmi intergovernativi, grazie alle licenze globali di progetto, godono di procedure particolarmente semplificate : nessuna Trattativa Contrattuale, nessuna documentazione dell'arrivo a destino del materiale, nessun passaggio in Comitato inter-ministeriale e tempi di rilascio dell'autorizzazione inferiori ai 30 giorni. Viene quindi garantito lo sviluppo dell'intero programma, la fornitura dei materiali e successivi ricambi, supporto logistico e riparazioni, il tutto con un'unica istanza, prorogabile. Allego copia del testo della proposta di una possibile modifica dell'Art.13 al testo del mio intervento, che consegno alla Commissione.

10.3 Abbiamo peraltro studiato **qualche altra miglioria**, che inciderebbe sulle tempistiche e su una conduzione unitaria dei processi autorizzativi, a vantaggio del quadro d'insieme, anche di politica estera. Trattasi di :

- ridurre da 25 a 15 i giorni del silenzio-assenso del Ministero della Difesa per la valutazione delle istanze per l'autorizzazione alle trattative contrattuali (Art.7, c.2 del Regolamento attuativo - D.M. 7 gennaio 2013, n.19). Grazie ad un'intesa informale con lo Stato Maggiore della Difesa, che ringraziamo vivamente, da circa un mese e' operativa una riduzione da 25 a 20 giorni del silenzio-assenso;
- eliminare il concerto (controfirma) dell'Agenzia delle dogane sulle licenze di esportazione-importazione per i Paesi extra-UE/NATO rilasciate dall'Autorita' nazionale - UAMA (si guadagnerebbero 4-7 giorni lavorativi; Art.13 della L.185/90 e ss.mm.). Occorre tener conto che l'Agenzia delle dogane partecipa al Comitato Consultivo inter-ministeriale che esprime previamente pareri sulle licenze da autorizzare e riceve comunque copia di tutti i provvedimenti autorizzativi dell'Autorita' nazionale - UAMA;
- eliminare il passaggio in dogana per i trasferimenti intracomunitari (combinato disposto dell'Art.20, c.1-lettera b-DTTI, della L.185/90 e ss.mm. e dell'Art.11, c.2-lettera f, del D.M. 7 gennaio 2013, n.19);
- modificare l'art.9, commi 4 (in parte gia' desueto) e 5 della L.185/90 e ss.mm., attribuendo all'Autorita' nazionale - UAMA la responsabilita' delle autorizzazioni per i Paesi NATO non UE e dei nulla osta per casi particolari (mostre e fiere, dimostrazioni, altro), con procedura di silenzio-assenso di 10 giorni per la Difesa.

10.4 Occorrerebbe infine riflettere su criteri normativi di **tutela del patrimonio tecnologico nazionale**, vulnerabile per effetto della possibile cessione all'estero di licenze di produzione o di tecnologia italiana, ad eccezione delle cessioni che non rivestano più un interesse strategico per le aziende (integrando l'Art.1, c.6).

11. Come sappiamo l'Autorita' nazionale lavora con diversi attori istituzionali, ad iniziare dal Ministero della Difesa. E questo mi consente una precisazione, utile per tutti, anche alla luce di un'affermazione in un'audizione ove e' stato detto che le societa', e cito, "non possono neanche trattare senza l'autorizzazione dell'UAMA".

In proposito rammento che nell'UE - cui e' diretto il 50-70% delle esportazioni italiane - le trattative contrattuali non sono proprio previste.

Mentre per tutte le operazioni extra UE le aziende hanno l'obbligo di comunicare in contemporanea all'Autorita' nazionale - UAMA ed alla Difesa l'avvio delle trattative contrattuali. La differenza sta nel fatto che la competenza per i Paesi extra UE-NATO e' degli Esteri che, d'intesa con la Difesa, hanno 60 giorni per vietare o porre condizioni, trascorsi i quali le aziende possono proseguire le trattative sulla base del silenzio-assenso; mentre la competenza per i 6 Paesi extra UE aderenti alla NATO e' della Difesa, che ha 30 giorni, di cui 10 per eventuali osservazioni degli Esteri, per vietare o porre condizioni.

In entrambe le casistiche e' comunque la Difesa a fare gli indispensabili ed articolati approfondimenti di carattere militare sulla potenziale movimentazione oggetto della comunicazione sull'avvio delle trattative contrattuali.

12. Un'applicazione efficiente della L.185/90 e ss.mm. dipende moltissimo anche dalle aziende. Istanze autorizzative ben impostate sotto il profilo giuridico-operativo, pianificate e presentate per tempo, complete della documentazione, agevolano il processo amministrativo e ne massimizzano l'utilita' marginale anche nella fase successiva all'autorizzazione all'esportazione post-contratto. E' quindi essenziale che si investa nella formazione del personale delle aziende, garantendone nel tempo la qualita', senza ricambi frequenti.

Un esempio significativo sono le forniture di pezzi di ricambio, ed in generale l'assistenza della fase post-contrattuale, tema accennato in due audizioni con auspici di passaggi semplificati nella fase attuativa di un contratto ovvero di previsione legislativa specifica. Per quel che riguarda l'Autorita' nazionale il problema in realta' non esiste, nel senso che e' responsabilita' della societa' inserire una previsione sui pezzi di ricambio, ben impostata e completa, ampia nei tetti e valori, gia' nel contratto, ovvero a latere di esso con contratto separato. Ad un'unica istanza seguirebbe un'unica autorizzazione, con fondamentali vantaggi nel rapporto fra operatori e clienti stranieri, a volte Governi. E se nel tempo dovesse essere necessaria una qualche modifica a quantita' e valori, o altro, che non alterino la sostanza contrattuale, l'azienda potra' sempre presentare una semplice richiesta di variazione dell'istanza gia' autorizzata.

13. Tre osservazioni finali:

a) la trasparenza e' un principio cardine dell'attivita' dell'Autorita' nazionale - UAMA, ed il completo riordino e profonde semplificazioni realizzati in questi ultimi 6 mesi forniscono garanzie suppletive di trasparenza, oltre ad incidere su efficienza, produttivita' e fluidita' dell'intero sistema autorizzativo, sia per istanze in entrata che autorizzazioni in uscita. Il tutto fatto salvo l'obbligo di tutelare il diritto alla riservatezza degli operatori sui contenuti delle loro relazioni commerciali, spesso integrate da clausole di confidenzialita' contrattuali, e comunque tutelate dalla legge;

b) tutto cio' non significa certo un allentamento nella vigilanza, anzi. Abbiamo infatti aumentato le ispezioni societarie, ai sensi della normativa UE, portandone la frequenza ad una al mese. Risorse permettendo, dovremmo arrivare ad un uso diffuso delle licenze globali e generali fra le imprese, con due o tre nostri nuclei ispettivi che aumenterebbero ulteriormente i controlli alle sedi legali delle aziende;

c) a 27 anni dall'approvazione della L.185/90, appare oggi piu' che mai opportuno un intervento normativo mirato, di aggiornamento e rafforzamento, secondo le linee cui abbiamo accennato.

Vi ringrazio, e sono a disposizione per eventuali domande.

Allegato  
(in grassetto la proposta aggiuntiva, all'ultimo capoverso)

Art. 13 legge 185/90: "...1. Il Ministro degli affari esteri, sentito il Comitato di cui all'articolo 7, autorizza con licenza individuale, entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di autorizzazione di cui all'articolo 11, l'intermediazione, la delocalizzazione produttiva, e i trasferimenti intangibili di software e di tecnologia, nonché di concerto con il Ministro delle finanze, l'esportazione e l'importazione definitive o temporanee, il transito dei materiali di armamento, la cessione all'estero delle licenze industriali di produzione dello stesso materiale e la riesportazione da parte dei Paesi importatori. L'eventuale rifiuto dell'autorizzazione dovrà essere motivato. L'autorizzazione può assumere anche la forma di licenza globale di progetto, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi o industriali di ricerca, sviluppo, produzione di materiali di armamento svolti con imprese di Paesi membri dell'UE o della NATO con i quali l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi che garantiscano, in materia di trasferimento e di esportazione di materiali di armamento, il controllo delle operazioni secondo i principi ispiratori della presente legge. Tali accordi devono inoltre prevedere disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 13 dell'Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000.

***L'autorizzazione può assumere la forma di licenza globale di progetto, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda gli accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare stipulati dal Ministero della Difesa nell'ambito dei cosiddetti accordi da Governo a Governo di cui all'art. 537 ter del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.***