



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 15 gennaio 2015

**NUMERO AFFARE 00027/2015**

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, a norma dell'art. 537-*ter* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

### LA SEZIONE

Vista la nota del 9 gennaio 2015, prot. n. M\_DGUDC0000530, di trasmissione della relazione di pari data, con la quale il Ministero della difesa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

Con la nota del 9 gennaio 2015, prot. n. M\_DGUDC0000530, il Ministero della difesa ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento in epigrafe,

volto a disciplinare le *“linee guida e i limiti cui l'Amministrazione dovrà attenersi nello svolgimento delle attività di cooperazione”* con gli Stati esteri relative ai materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale.

In merito, il Ministero proponente ha riferito che l'intervento normativo in esame ha lo scopo di fornire una disciplina di base alle attività di supporto tecnico-amministrativo che il Ministero della difesa può svolgere - ai sensi dell'art. 537-ter, comma 1 del d. lgs. n. 66 del 2010 - in favore di Stati esteri con i quali siano stati siglati accordi intergovernativi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare, ratificati dal Parlamento, in relazione all'acquisto da parte di tali Stati di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze Armate.

Inoltre, il Ministero proponente ha riferito che i precitati interventi di supporto dovranno essere condotti - come specificato dall'art. 2, comma 2 dello schema di regolamento in epigrafe - nel rispetto dei principi e delle disposizioni di cui alla legge n. 185 del 1990 (*“nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento”*), fermi restando gli obblighi previsti da detta legge per le imprese iscritte nel registro nazionale di cui all'art. 44 del d. lgs. n. 66 del 2010 e le competenze dell'Autorità nazionale per le autorizzazioni per l'interscambio dei materiali d'armamento (UAMA), al fine dichiarato di assicurare che le operazioni di acquisizione dei materiali di armamento da parte degli Stati esteri si svolgano *“nel massimo rispetto dei principi di trasparenza e legalità dell'azione amministrativa”*, per fornire *“assoluta certezza circa l'effettivo destinatario finale dei materiali”* oggetto delle precitate operazioni.

Il Dicastero proponente ha, altresì, esplicitato che lo schema di regolamento in esame è finalizzato a consentire all'Italia - alla pari di *“tutti gli altri Paesi europei che hanno una base tecnologica ed industriale avanzata”* - di svolgere un efficace ruolo di *“spinta”* dell'industria nazionale degli armamenti, favorendo l'apertura di nuovi

sbocchi sui mercati internazionali, particolarmente importanti nella presente congiuntura economica nazionale.

Quanto al contenuto del citato schema di regolamento, l'Amministrazione ha riferito che lo stesso si compone di 8 articoli, il cui contenuto è di seguito riassunto nei suoi aspetti principali:

- articolo 1 (*“Definizioni”*) che enuncia le definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dello schema di regolamento, precisando il significato che si intende attribuire alle locuzioni e alle espressioni ivi recate;
- articolo 2 (*“Oggetto e finalità”*) che ribadisce le finalità attuative del regolamento e ne definisce l'oggetto, con riferimento alle procedure ed alle attività applicative previste dagli accordi intergovernativi di cooperazione con altri Paesi e che richiama i principi, le norme e le procedure della legge n. 185 del 1990;
- articolo 3 (*“Autorizzazione ministeriale”*) che stabilisce che il Segretariato generale della difesa richieda al Ministro della difesa l'autorizzazione a svolgere, con gli Stati con cui sussistono accordi internazionali, attività di supporto tecnico amministrativo per l'acquisizione da parte di detti Stati di materiali d'armamento; che il titolare del succitato Dicastero rilascia la richiesta autorizzazione d'intesa con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e che, qualora venga richiesto da parte dello Stato estero un supporto di carattere logistico, formativo, addestrativo e di assistenza tecnica, il Segretariato generale deve acquisire il preventivo accordo dell'area tecnico-operativa del Ministero della difesa;
- articolo 4 (*“Attività del Segretariato generale”*) che individua, nell'ambito del Ministero della difesa, le procedure da seguire ed i soggetti competenti allo svolgimento dei vari adempimenti relativi alla gestione delle attività di cooperazione di cui allo schema di regolamento, specificando che i costi sostenuti dalle varie articolazioni del precitato Dicastero, quantificati ai sensi del successivo

articolo 5, saranno rimborsati dallo Stato estero richiedente il supporto;

- articolo 5 (“*Quantificazione dei costi*”) che disciplina le operazioni di quantificazione dei costi che lo Stato estero richiedente il supporto dovrà rimborsare;

- articolo 6 (“*Riassegnazione dei fondi*”) che delinea un meccanismo di utilizzo dei fondi rimborsati dallo Stato estero, attraverso la loro riassegnazione allo stato di previsione del Ministero della difesa, in attuazione di quanto stabilito dall’art. 537-ter, comma 3 del d. lgs. n. 66 del 2010;

- articolo 7 (“*Informazione al Parlamento*”) che sancisce l’obbligo di dare informazione al Parlamento delle attività svolte in applicazione dello schema di regolamento, attraverso la relazione annuale già prevista dall’art. 5 della legge n. 185 del 1990;

- articolo 8 (“*Clausola di neutralità finanziaria*”) che esplicita che dallo svolgimento delle attività disciplinate dallo schema di regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, lo schema di regolamento in esame risulta corredato dall’analisi tecnico-normativa (A.T.N.) e dalla dichiarazione di esclusione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (A.I.R.) ai sensi dell’art. 8, comma 1, lettera b) del d. P.C.M. n. 170 del 2008.

Considerato.

Lo schema di regolamento in esame, come in precedenza esposto, è volto a disciplinare le “*linee guida e i limiti cui l’Amministrazione dovrà attenersi nello svolgimento delle attività di cooperazione*” con gli Stati esteri, relative ai materiali di armamento prodotti dall’industria nazionale.

Preliminarmente, la Sezione osserva che l’Amministrazione proponente, nel caso di specie, ha correttamente escluso la preventiva acquisizione dell’analisi

dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.), in ragione di quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera b) del d. P.C.M. n. 170 del 2008, che esplicitamente prevede che detto incombenza non sia effettuato in relazione agli *“atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato”*, fra i quali rientra lo schema di regolamento in esame.

Ritiene, inoltre, la Sezione che, per quanto concerne la potestà regolamentale esercitata nella fattispecie in esame, essa trova il suo fondamento nell'art. 537-ter, comma 2 del d. lgs. n. 66 del 2010, a norma del quale le disposizioni esecutive ed attuative relative alle attività di *“cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze Armate”* devono essere dettate tramite un *“regolamento adottato, ai sensi dell'art. 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della difesa di concerto con il Ministro degli affari esteri (ora Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale) e il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”*.

In proposito la Sezione rileva che dagli atti del fascicolo non emerge l'esistenza di un vero e proprio concerto da parte del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministro dell'economia e delle finanze, come invece richiesto dal disposto del precitato art. 537-ter, comma 2 del d. lgs. n. 66 del 2010.

In atti vi sono, infatti, esclusivamente due note provenienti dai Dicasteri competenti e, in particolare, la nota del 5 dicembre 2014, prot. n. DAGL0011894A-, firmata dal capo dell'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, nella quale *“si esprime nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento”* in esame nonché la nota del 20 novembre 2014, prot. n. MAE02576632014-11-20, la quale, benché rechi il *“formale concerto”* dell'Amministrazione competente allo schema di regolamento *de quo*, risulta tuttavia firmata dal capo dell'Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e

della cooperazione internazionale.

Orbene, come più volte sottolineato dalla Sezione, il concerto del Ministro è qualcosa di sostanzialmente diverso da quanto si afferma nelle note da ultimo citate in quanto, con il concerto, il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità.

Pertanto, il concerto può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro, e non sotto la forma di semplice nulla osta, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del provvedimento normativo in esame - l'Amministrazione proponente dovrebbe provvedere ad acquisire il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale prima di sottoporre lo schema di regolamento in questione alla definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento al merito dello schema di regolamento in epigrafe, il Ministero proponente ha rilevato che detto schema reca norme di carattere applicativo ed organizzativo *“tese a fissare i principi di base essenziali per garantire la correttezza, la trasparenza e la conformità alle norme di rango superiore dell'azione amministrativa nella materia in esame, evitando esercizi di classificazione e di preventiva tipizzazione delle fattispecie”*.

Quanto precede, a giudizio della Sezione, risulta coerente con la circostanza - correttamente esplicitata dal medesimo Dicastero - secondo cui le attività di cooperazione con gli Stati esteri, relative ai materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, troveranno la *“fonte naturale della propria disciplina di dettaglio all'interno dei singoli accordi di cooperazione, degli accordi di reciproca assistenza tecnico-militare (siglati con gli Stati esteri) e degli atti e delle intese che da questi ultimi discendono”*.

La Sezione ritiene, inoltre, che lo schema di regolamento in esame risulta coerente con i principi generali dettati dalla legge n. 185 del 1990 - peraltro esplicitamente richiamati dall'art. 2 di detto schema - e con il disposto dell'art. 537-ter del d. lgs. n.

66 del 2010 nonché compatibile con le competenze proprie degli organi che svolgono attività connesse all'oggetto del presente intervento normativo, ovvero: il Parlamento, quale soggetto preposto a ratificare gli accordi internazionali e destinatario della relazione annuale di cui all'art. 5 della legge n. 185 del 1990 (art. 7); il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, deputato ad autorizzare, d'intesa con il Ministero proponente, lo svolgimento delle attività di supporto di cui al presente schema (art. 3 comma 4); le singole Forze Armate, da cui deve essere acquisito l'accordo per lo svolgimento di attività di carattere logistico, formativo, addestrativo e di assistenza tecnica (art. 3, comma 2); l'Autorità nazionale per le autorizzazioni per l'interscambio dei materiali d'armamento (UAMA), le cui prerogative sono fatte salve (art. 2) unitamente agli obblighi previsti dalla predetta legge n. 185 del 1990 per le imprese iscritte nel registro nazionale di cui all'art. 44 del Codice dell'ordinamento militare.

Osserva, altresì, la Sezione che lo schema di regolamento in esame e, in particolare, la previsione di cui all'art. 6 - il quale dispone la riassegnazione ai fondi di cui all'art. 619 del d. lgs. n. 66 del 2010 delle somme percepite dallo Stato estero per lo svolgimento delle attività di cui al medesimo atto normativo - è anche conforme a quanto stabilito a livello di normativa di rango primario dal comma 3 del precitato art. 537-ter del d. lgs. n. 66 del 2010, che prevede che *“le somme percepite per il rimborso dei costi sostenuti per le attività di cui al comma 1 (ovvero attività di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze Armate) sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate ai fondi di cui all'art. 619”* del d. lgs. n. 66 del 2010.

In proposito, la Sezione non può esimersi dal rilevare che detta normativa non si pone in contrasto con quanto previsto dal successivo d.l. n. 95 del 2012 (cosiddetta *“spending review”*), convertito con modificazioni nella legge n. 135 del 2012, il quale - per quanto d'interesse in questa sede - ha disposto all'art.1, commi 19 e 20, che

*“una quota pari ad almeno l'80% dei proventi delle dismissioni”* relative alle cessioni di beni mobili di cui al d. lgs. n. 66 del 2010, effettuate avvalendosi della Consip s.p.a., debba essere riassegnata al bilancio del Ministero della difesa.

Rileva, infatti, la Sezione che l'art. 537-ter del d. lgs. n. 66 del 2010 non concerne l'alienazione di beni mobili di proprietà del Ministero proponente per il tramite della Consip s.p.a. ma l'attività di cooperazione per l'acquisizione di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, anche in uso alle Forze Armate, da parte di Stati esteri che abbiano stipulato *“specifici accordi di cooperazione”* ed *“accordi di reciproca assistenza tecnico-militare”*: la precitata disposizione, quindi, concernendo fattispecie relative ad accordi pattizi con Paesi esteri, si pone quale normativa speciale rispetto a quella di carattere generale prevista dall'art. 1, commi 19 e 20 del d.l. n. 95 del 2012 e, in quanto tale, non può che ritenersi prevalente rispetto a quest'ultima.

Ne deriva che l'Amministrazione, in conformità con quanto stabilito dal più volte citato comma 3 dell'art. 537-ter, ha correttamente previsto all'art. 6 dello schema di regolamento in epigrafe la riassegnazione integrale (e non di *“una quota pari ad almeno l'80%”*) al bilancio del Ministero della difesa delle risorse percepite dallo Stato estero in ragione dello svolgimento delle attività di cooperazione per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale.

La Sezione, infine, rileva che l'intervento normativo in epigrafe - nella parte in cui disciplina l'attività del Segretariato generale della difesa ed in particolare l'art.4, comma 2, che stabilisce che detto organo possa svolgere anche funzioni connesse con *“la selezione del contraente, nonché il supporto tecnico-amministrativo per tutte le fasi contrattuali”* - non si pone in contrasto con la normativa di origine comunitaria e, segnatamente, con quanto stabilito dalla direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, così come attuata dal d. lgs. n. 208 del 2011, il quale, all'articolo 6, esclude esplicitamente dall'ambito di applicazione della



disciplina comunitaria in materia di appalti i contratti “*disciplinati da ... norme procedurali specifiche in base ad un accordo o intesa internazionale concluso tra l'Italia e uno o più Paesi terzi o tra l'Italia e uno o più Stati membri e uno o più Paesi terzi*” nonché i contratti “*nel settore difesa, relativi alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico ...*”.

Pertanto, in ragione di quanto precede, la Sezione rileva che, data la natura sostanzialmente “*esecutiva ed attuativa*” delle disposizioni di cui al citato schema di regolamento, che risultano conformi alla normativa di rango primario vigente nella materia *de qua*, non si hanno rilievi da formulare in merito a dette disposizioni, che rientrano nell’ambito della discrezionalità riservata al Ministero proponente dal precitato art. 537-ter, comma 2 del d. lgs. n. 66 del 2010.

Per quanto sin qui esposto la Sezione ritiene che lo schema di regolamento in epigrafe meriti parere favorevole.

La Sezione, infine - ai soli fini di una compiuta esposizione - suggerisce di raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo dello schema di regolamento seguendo l’ordine gerarchico delle fonti e, all’interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico.

La Sezione suggerisce, altresì, di eliminare, sempre nel citato preambolo, le locuzioni volte a descrivere il contenuto delle disposizioni ivi richiamate, non necessarie ai fini della puntuale indicazione delle singole normative di riferimento.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Claudio Boccia

IL PRESIDENTE  
Franco Frattini

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini