

1. LA POLITICA DEL TRASFERIMENTO DI MATERIALE D'ARMAMENTO.

Il quadro normativo di riferimento in materia di controllo sulle esportazioni, importazioni e transito dei materiali d'armamento è costituito dalla legge 9 luglio 1990, n. 185 e dal suo regolamento di attuazione D.P.C.M. 14 gennaio 2005, n. 93.

Nel corso del 2003 la norma è stata aggiornata – con legge 17 giugno 2003 n. 148 - per dare concreta esecuzione all'Accordo Quadro, sottoscritto tra la Francia, la Germania, la Spagna, la Svezia, il Regno Unito e l'Italia sulla ristrutturazione e le attività dell'industria europea della difesa.

1.1 GENERALITA'

L'adesione ai trattati dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica e l'attiva partecipazione ai consessi internazionali e multilaterali costituiscono i fondamenti cui uniformare la politica estera e di difesa.

In questo quadro di riferimento si colloca l'interscambio dei materiali e la cooperazione commerciale ed industriale con gli Stati membri delle due entità politiche. Tale cooperazione consente di soddisfare i prioritari e condivisi bisogni di sicurezza e difesa e risponde alle esigenze di economicità di acquisizione dei sistemi e di relativa garanzia degli approvvigionamenti.

Le forniture, al di fuori dell'UE e dell'Alleanza Atlantica, sono autorizzate unicamente in base alla loro rispondenza ai principi ed ai disposti della normativa nazionale¹ ed alle determinazioni dei fori internazionali cui l'Italia partecipa.

I controlli sulle transazioni internazionali di materiali di armamento rappresentano un esercizio particolarmente complesso e delicato.

Essi - in un contesto mondiale in continua evoluzione – devono infatti coniugare il diritto all'autodifesa riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite con le esigenze di sicurezza e di contrasto al riarmo convenzionale e non convenzionale (specialmente in determinate situazioni regionali). Al tempo stesso, tali controlli contribuiscono alla tutela del comparto industriale per la difesa, dalla cui efficienza dipende in parte anche la tutela

¹ Tali forniture, rivolte a soddisfare legittime esigenze di difesa e di sicurezza riconosciute dalla Carta delle Nazioni Unite (art. 51), sono ulteriormente vagliate alla luce di una serie di parametri (popolazione, PIL, rapporto PIL/difesa, spesa per la difesa pro capite) qualora lo Stato ricevente sia destinatario di aiuti pubblici allo sviluppo da parte dell'Italia.

della nostra stessa sicurezza, dal punto di vista tecnologico e della tutela delle informazioni.

Tale comparto, sebbene di dimensioni inferiori rispetto a quelli dei Paesi europei, nostri tradizionali partner industriali nel settore (Regno Unito, Francia, Germania), rappresenta un *patrimonio tecnologico, produttivo ed occupazionale* non trascurabile per l'economia del Paese.

Nel loro insieme, le aziende del settore esprimono notevoli capacità di ricerca e innovazione (con importanti ricadute in campo civile) di duttilità e di adattamento alla competizione internazionale anche in mercati tecnologicamente molto evoluti come quelli europeo e nordamericano, riuscendo a collocarsi in alcuni settori in posizioni di reale eccellenza.

E' evidente che la tutela di questo patrimonio deve sempre armonizzarsi con le su richiamate esigenze di sicurezza e di rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali: a questo delicato compito il Governo si applica con scrupolo, trasparenza, equilibrio e pieno senso di responsabilità.

1.2 LA LEGGE 9 LUGLIO 1990, N. 185.

Con la legge 9 luglio 1990, n. 185 sono stati introdotti nella legislazione nazionale i principi, i divieti ed i vincoli ai quali deve essere uniformata l'azione politica del Governo in materia di controllo delle operazioni di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento.

a. I principi, i divieti ed i vincoli.

L'enunciazione di tali principi avviene all'interno dell'art. 1 della legge quando sancisce che le operazioni di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento, nonché la cessione di licenze di produzione, devono essere conformi alla politica estera, di difesa e di sicurezza dell'Italia, regolamentate secondo i principi della Costituzione italiana che ripudia la guerra come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali.

Esse altresì devono assicurare le buone relazioni tra l'Italia e gli altri Paesi ed essere effettuate esclusivamente da aziende iscritte al Registro Nazionale delle Imprese e solo con governi esteri o con imprese dagli stessi preventivamente autorizzate.

L'art. 1, stabilisce una serie di *divieti e vincoli* cui le Amministrazioni competenti devono attenersi nel rilasciare le autorizzazioni all'esportazione.

Sempre all'art. 1, la legge introduce *specifici divieti* ad effettuare:

- transazioni commerciali con l'estero qualora:

- manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali;
- abbiano come oggetto tipologie di materiali afferenti le armi chimiche, biologiche o nucleari; nonché quelle idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari. A questi si sono aggiunte, successivamente alla pubblicazione della legge, le mine antiuomo che, sulla base della Convenzione di Ottawa, non possono neppure essere costruite.

- operazioni di esportazione quando:

- i materiali siano destinati a paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le delibere del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere delle Camere;
- nel paese di destinazione la politica delle autorità governative risulti in contrasto con i principi dell'art. 11 della Costituzione Italiana;
- nei confronti di un determinato paese sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea;
- in un paese vengano perpetrate, da parte dei relativi governi, gravi violazioni delle Convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea;
- nei confronti di un paese, tra quelli beneficiari degli aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, venga accertato che le relative autorità governative destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese.

b. I Dicasteri competenti e le procedure amministrative.

La legge n. 185/90 stabilisce nel dettaglio: le procedure per il rilascio delle autorizzazioni; gli organi competenti e i termini temporali entro i quali l'Amministrazione deve decidere in merito alle singole autorizzazioni.

Ai Ministeri degli Affari Esteri, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento del tesoro ed Agenzia delle dogane), dell'Interno è affidata, a vario titolo, l'autorità di contribuire al perfezionamento dell'iter istruttorio e rilasciare le autorizzazioni di competenza.

La legge individua più fasi nella complessa ed articolata procedura per il rilascio delle autorizzazioni e tiene conto della pluralità degli aspetti (di politica estera, di difesa, di sicurezza e di carattere tecnologico e industriale) che sottendono alle operazioni di import ed export dei materiali per la sicurezza e difesa:

- una prima fase, **direttiva e di indirizzo**, ai sensi dell'art. 6 della legge 185/90, è stata inizialmente affidata al Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD)². Dopo la soppressione del CISD, avvenuta ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 comma 21 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e dell'art. 6 del DPR 20 aprile 1994, n. 373, la delicata funzione è stata assegnata al CIPE che, con delibera 6 agosto 1999, ne ha disposto la devoluzione al Ministero degli Affari Esteri³;
- una seconda fase, **istruttoria**, finalizzata all'acquisizione di tutti gli elementi necessari per il rilascio dell'autorizzazione alla prosecuzione delle trattative contrattuali e successivamente dell'autorizzazione all'esportazione del materiale;
- una terza fase, **consultiva**, nella quale i Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa si possono avvalere di un ulteriore parere dei Dicasteri partecipanti al Comitato Consultivo di cui all'art. 7 della legge n. 185⁴.
- una quarta fase, che attiene alla **formalizzazione del provvedimento autorizzativo** ed alla definizione delle sue prescrizioni e relative clausole;

² era costituito dai Ministri dei vari Dicasteri competenti, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il compito di "formulare gli indirizzi generali per le politiche di scambio nel settore della difesa e dettare direttive d'ordine generale per l'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento".

³ da esercitare d'intesa con i Ministeri della Difesa, dello Sviluppo Economico, del Commercio Internazionale e con l'apposito Ufficio di Coordinamento della Produzione dei Materiali d'Armamento (UCPMA) istituito presso la Presidenza del Consiglio.

⁴ Il parere del Comitato è *facoltativo* per l'autorizzazione alle trattative contrattuali e per le autorizzazioni verso Paesi NATO ed UE; *obbligatorio* per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, importazione e transito ed alla cessione all'estero delle licenze industriali di produzione;

- un'ultima fase, di **controllo**, finalizzata ad accertare ogni ottemperanza alle prescrizioni indicate nel provvedimento autorizzativo ed alle disposizioni di legge.

d. I Materiali.

La normativa ha individuato in modo univoco i materiali⁵ che devono essere considerati quali materiali d'armamento, distinguendoli, di fatto, dagli altri prodotti, come quelli ad "*alta tecnologia*", suscettibili di uso duale⁶.

In *Allegato A* sono riportate le categorie dei materiali d'armamento, individuate ai sensi della legge e degli accordi e regimi internazionali sottoscritti dall'Italia. L'elenco dei materiali è periodicamente aggiornato in relazione allo sviluppo tecnologico, alla realizzazione di nuovi materiali e sistemi d'arma ed all'evoluzione degli accordi internazionali.

L'elenco dei materiali d'armamento è oggetto di Decreto ministeriale, emanato dal Ministro della Difesa di concerto con i Ministri degli altri Dicasteri interessati.

e. Le Esclusioni

Parimenti vengono individuati univocamente i casi che esulano dall'applicazione delle disposizioni di legge.

In particolare sono escluse/i:

- le **esportazioni temporanee** effettuate, direttamente o per conto dell'Amministrazione dello Stato, nel quadro dei propri programmi di armamento ed equipaggiamento delle forze armate o di polizia, [art. 1 comma 9 lettera a)];
- le **esportazioni o concessioni dirette da Stato a Stato**, attuate in base ad accordi internazionali ai fini di assistenza militare, [art. 1 comma 9 lettera b)];
- i **transiti** di materiali d'armamento ed equipaggiamento **tra i paesi NATO**, [art. 1 comma 9 lettera c)].

Sono invece autorizzate direttamente dalle Dogane le importazioni effettuate, direttamente o per conto dell'Amministrazione dello Stato,

⁵ Trattasi di materiali che per requisiti o caratteristiche tecnico costruttive sono destinati ad un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia.

⁶ trattasi di materiali destinati principalmente ad uso civile, ma che hanno caratteristiche idonee per essere utilizzati anche in ambito militare.

nel quadro dei propri programmi di armamento ed equipaggiamento delle forze armate o di polizia, [art. 1 comma 8 lettera a)].

f. La normativa per le armi piccole e leggere

Ai sensi dell'art. 1, comma 11 sono escluse dal campo di applicazione della legge: le armi sportive e da caccia e le relative munizioni, le cartucce per uso industriale e gli artifizi luminosi e fumogeni; le armi e le munizioni comuni da sparo di cui all'art. 2 della legge 110/75; le armi corte da sparo purché non automatiche; le riproduzioni di armi antiche e gli esplosivi diversi da quelli ad uso militare.

Le autorizzazioni all'esportazione, importazione e transito ed il controllo delle operazioni, nel caso di specie, sono demandate al Ministero dell'Interno.

Nel Rapporto e nelle relazioni di ciascun Dicastero interessato sono comunque riportate le attività di rispettiva competenza svolte in questa materia.

1.3 IMPEGNI ED INIZIATIVE INTERNAZIONALI IN MATERIA DI COOPERAZIONE MULTILATERALE PER IL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI.

Numerosi sono i fori e le iniziative multilaterali per la cooperazione internazionale nel settore dei trasferimenti di materiali d'armamento cui l'Italia partecipa attivamente (Nazioni Unite, OSCE, Intesa di Wassenaar, Unione Europea etc.).

Tra questi, di particolare rilievo e con ampi risvolti sull'applicazione della legge 185/90, sono:

a. le Nazioni Unite

In ambito Nazioni Unite è stato costituito (1991) un **Registro Internazionale dei trasferimenti di armi convenzionali**.

Lo strumento ha lo scopo di promuovere la reciproca fiducia e sicurezza fra gli Stati, nonché focalizzare l'attenzione della Comunità Internazionale sull'accumulo destabilizzante di materiale d'armamento.

L'Italia partecipa attivamente all'aggiornamento del registro, comunicando ogni anno le informazioni richieste.

b. il Codice di Condotta Europeo

Il Codice di Condotta dell'Unione Europea sull'esportazione di armi è stato adottato l'8 giugno 1998 dal Consiglio Affari Generali, come dichiarazione del Consiglio europeo nel quadro della PESC⁷.

Il Codice di Condotta nasce nel quadro dei lavori portati avanti all'interno del COARM⁸ con forte e decisivo contributo italiano per costruire un documento il più aderente possibile ai principi della nostra legge.

Esso, pur non essendo un documento giuridicamente vincolante, ha una forte valenza politica ed ha il grande pregio di promuovere i *principi di trasparenza e di responsabilità* dei Paesi Membri, esportatori di materiale d'armamento nelle operazioni verso Paesi terzi.

A tal fine introduce uno scambio di informazioni ed un meccanismo di consultazione tra gli Stati Membri contribuendo ad una progressiva convergenza delle politiche esportative nazionali.

Il Codice fissa otto criteri valutativi basati sui principi definiti durante i Consigli Europei di Lussemburgo (29 giugno 1991) e di Lisbona (26-27 giugno 1992).

- Primo Criterio: **Rispetto degli Accordi Internazionali** sottoscritti dagli Stati Membri.
- Secondo Criterio: **Rispetto dei diritti dell'uomo** nel Paese di destinazione finale.
- Terzo Criterio: **Situazione interna del Paese di destinazione finale** in termini di esistenza di tensioni o di conflitti armati.
- Quarto Criterio: **Mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionale.**
- Quinto Criterio: **Sicurezza Nazionale degli Stati membri** e dei loro Paesi amici ed alleati.
- Sesto Criterio: **Comportamento del Paese acquirente** riguardo alla Comunità Internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze ed il rispetto del Diritto Internazionale.

⁷ La Politica Estera e di Sicurezza Comune – PESC è stata introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht del 1992.

⁸ Gruppo di Lavoro sulle "CONventional ARMs istituito in seno al Consiglio d'Europa.