

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, la Gran Bretagna e l'Italia sulla ristrutturazione e le attività dell'industria europea della difesa.

1.1 GENERALITA'

Conformemente al dettato costituzionale i trasferimenti di materiali per la sicurezza e difesa a Paesi esteri **non si configurano come un elemento condizionante o come strumento delle relazioni internazionali dell'Italia.**

L'adesione ai trattati dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica e l'attiva partecipazione in questi consessi costituisce per l'Italia cardini sui quali uniformare la sua politica estera e di difesa.

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

Le forniture, al fuori dell'UE e dell'Alleanza Atlantica, sono autorizzate unicamente in base alla loro rispondenza ai disposti della normativa nazionale¹ ed alle determinazioni dei fori internazionali cui l'Italia fa parte e non sono, in alcun caso, determinate dal disegno di rafforzare le capacità militari di questo o quel soggetto estero a discapito di uno o più altri.

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

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.

Essi - in un contesto mondiale in continua evoluzione - devono infatti coniugare le riconosciute esigenze di sicurezza e di contrasto al riarmo convenzionale e non convenzionale (specialmente in determinate situazioni regionali) con la tutela del comparto industriale per la difesa.

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 posizioni di reale eccellenza in più d'un settore.

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 autorizzate.

L'art. 1 fissa anche tutta 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.

A questi vincoli vengono inoltre associati anche gli ulteriori e più specifici divieti ad effettuare 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 fasi amministrative.

La legge n. 185/90 stabilisce nel dettaglio anche: 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 e di sicurezza, di carattere industriale, economico e commerciale) 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, che era stata affidata al Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD)², 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”;

Il CISD è stato, successivamente, soppresso 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, quindi, 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;

² era costituito dai Ministri dei vari Dicasteri competenti, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri

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.

- 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. 185. Il parere del Comitato è facoltativo per l'autorizzazione alle trattative contrattuali; obbligatorio per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, importazione e transito ed alla cessione all'estero delle licenze industriali di produzione;
- una quarta fase che attiene alla formalizzazione del provvedimento autorizzativo ed alla definizione delle sue prescrizioni e relative clausole;
- un'ultima fase di controllo finalizzata all'accertamento dell'ottemperanza alle prescrizioni indicate nell'atto autorizzativo da parte dell'operatore.

d. I Materiali.

La normativa ha individuato in modo univoco i materiali che devono essere considerati materiali d'armamento, distinguendoli di fatto dagli altri prodotti, quali quelli ad alta tecnologia suscettibili di uso duale, cioè destinati principalmente ad impieghi civili, ma che hanno caratteristiche idonee per essere utilizzati anche in ambito militare.

Nella legge sono elencate le categorie nelle quali rientrano i materiali che, per requisiti o caratteristiche tecnico costruttive, sono tali da essere considerati costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia.

In Vol. I - Allegato "A" sono riportate le categorie dei materiali d'armamento, individuate ai sensi della legge e degli accordi 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, che è emanato dal Ministro della Difesa di concerto con i Ministri degli altri Dicasteri interessati (Vol. II – Appendice "1").

e. Le Esclusioni

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

In particolare sono esclusi:

- a. 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)];
 - b. 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)];
 - c. i transiti tra paesi NATO di materiali d'armamento ed equipaggiamento [art. 1 comma 9 lettera c)].
- f. La normativa per le armi piccole e leggere

Ai sensi dell'art. 1, comma 11 sono escluse: le armi sportive e da caccia e le relative munizioni; le cartucce per uso industriale e gli artifici 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.

Il controllo e le autorizzazioni per questi materiali sono previsti da specifica normativa e sono di responsabilità del Ministero dell'Interno.

Nella relazione, comunque, sono riportate le attività svolte in questa materia dalle Amministrazioni.

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 connessione con l'applicazione della legge 185/90:

- a. Nazioni Unite

In ambito Nazioni Unite è stato costituito 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. 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 PESC⁴.

L'iniziativa appartiene al secondo pilastro (intergovernativo) e non coinvolge la Commissione Europea.

Il Codice di Condotta nasce nel quadro dei lavori portati avanti all'interno del COARM⁵ 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.

⁴ La Politica Estera e di Sicurezza Comune – PESC è stata introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht del 1992.

⁵ Gruppo di Lavoro sulle “CONventional ARMs) istituito in seno al Consiglio dei Ministri Europeo.

- **Terzo Criterio:** Valutazione della 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.
- **Settimo Criterio:** Riguarda la sussistenza del rischio che il materiale d'armamento possa essere sviato all'interno del Paese o venga riesportato verso un utilizzatore finale non ammissibile.
- **Ottavo Criterio:** Concerne la necessità che le esportazioni di armi siano compatibili con la capacità tecnica ed economica del Paese destinatario.

c. Wassenaar Arrangement

L'intesa di Wassenaar (1996)⁶ è un accordo multilaterale per il controllo dell'export di armi convenzionali, materiali e tecnologie a duplice uso.

Lo scopo del regime è quello di contribuire alla stabilità e alla sicurezza regionale attraverso azioni volte a “favorire la trasparenza ed una accresciuta responsabilità nei trasferimenti di armi convenzionali e di beni e tecnologie a duplice uso, al fine di prevenire accumuli destabilizzanti”.

Gli Stati partecipanti, allo scopo di individuare univocamente i materiali rientranti negli obiettivi del controllo previsti dall'Intesa, hanno definito una “Munition list”, articolata su 22 categorie, che include tutti i materiali considerati d'armamento, ed una “list of Dual-use goods and Technologies” articolata su 9 categorie.

⁶ Il nuovo regime succede al “COordinating COmmittee for Multilateral export control” che, dopo la fine guerra fredda, risultava avere intese ed utilizzare meccanismi superati dal corso degli eventi storici. Con l'Intesa di Wassenaar si è realizzata una più ampia partecipazione di Paesi uniti nell'obiettivo di ottenere il più ampio consenso per contribuire alla sicurezza ed alla stabilità regionale ed internazionale.

Le due liste vengono regolarmente aggiornate in modo da tener conto dell'evoluzione tecnologica.

L'Intesa prevede che la decisione di autorizzare o negare un trasferimento di un materiale sia basata sulle varie legislazioni nazionali.

Elemento di particolare rilevanza è costituito dal meccanismo di consultazione all'interno del gruppo dei Paesi partecipanti. La consultazione può assumere connotazioni di carattere generale o specifico.

Lo scambio di natura generale è riferita ad un'ampia gamma di argomenti, come le informazioni sui conflitti, le situazioni regionali di particolare rilevanza etc.. Il meccanismo di consultazione di carattere specifico riguarda invece le autorizzazioni ed i dinieghi sui trasferimenti di materiali d'armamento e sui beni e tecnologia Dual – Use.

Numerose sono oramai le categorie dei materiali soggette a notifica nell'ottica di una maggiore trasparenza nei trasferimenti verso Paesi terzi. In particolare devono esser notificati agli Stati Membri i trasferimenti appartenenti alle seguenti categorie:

- a. Mezzi corazzati;
 - b. Veicoli blindati da combattimento (ricognizione, posti comando, guerra elettronica, e carri ponte);
 - c. Velivoli militari e velivoli a pilotaggio remoto;
 - d. Elicotteri militari e d'attacco;
 - e. Navi da combattimento (compresi i sottomarini con un dislocamento superiore alle 150 ton.);
 - f. Missili e relativi sistemi;
 - g. Armi leggere e di piccolo calibro (compresi i MANPADS⁷).
- d. Gruppo di Lavoro COARM

Il COARM, gruppo di lavoro istituito in seno al Consiglio Europeo, è un organismo che gioca un ruolo primario nella discussione sui temi del trasferimento dei materiali d'armamento ed armonizzazione delle politiche nazionali di controllo delle esportazioni di materiali d'armamento.

⁷ Man-Portable Air Defense Systems (MANPADS)

In questo ambito si concretizzano le previsioni operative del Codice di Condotta. Il sistema di notifica dei dinieghi e lo scambio diretto di informazioni in seno al Gruppo di Lavoro “COARM” sugli orientamenti degli Stati membri in tema di forniture militari a Paesi terzi e sulla situazione di Paesi o aree di più accentuate sensibilità o instabilità hanno già fatto compiere passi significativi nel coordinamento delle politiche esportative tra gli Stati membri dell’Unione Europea ed una crescente armonizzazione e convergenza delle politiche di controllo dei trasferimenti di materiale d’armamento verso Paesi terzi.

Il COARM pubblica annualmente una dettagliata relazione sui temi in discussione, le informazioni e dati sui trasferimenti e dinieghi provenienti dai Paesi membri.

1.4 IL CONTROLLO SUI TRASFERIMENTI DI MATERIALI D’ARMAMENTO

L’azione amministrativa nel 2006, finalizzata ad autorizzare le imprese del settore ad operare, è stata uniformata ai principi, ai vincoli ed ai divieti che promanano dalla normativa nazionale e dai fori internazionali ai quali l’Italia partecipa attivamente.

Tali divieti sono afferenti la materia degli embarghi e delle violazioni dei diritti umani, adottati dagli organismi internazionali indicati dalla legge, nonché dall’applicazione di ulteriori dettami quali l’individuazione dei Paesi che eccedono nelle spese militari rispetto alle proprie esigenze di difesa.

a. Embarghi e misure restrittive

Periodicamente vengono aggiornate la lista dei Paesi⁸ per i quali sono stati elevati embarghi sulla vendita di armi da parte dell’Unione Europea, Consiglio di Sicurezza dell’ONU e dall’OSCE.

Si riporta in Vol. I – Allegato “B” l’elenco dei Paesi oggetto di embargo.

Il rilascio o il diniego di autorizzazioni all’esportazione, importazione dei materiali d’armamento da parte dell’Amministrazione è subordinato anche alla situazione rispetto dei diritti umani nei Paesi potenziali acquirenti dei materiali d’armamento⁹.

⁸ ai sensi dell’art. 1 comma 6 lettera c) della legge 185/90.

⁹ ai sensi dell’art. 1 comma 6 lettera d) della legge 185/90.