



Domenico Dell'Olio\*

## ***Il dibattito sulla normativa comunitaria in materia di commercio di armamenti: situazione attuale e prospettive future***

### ***Introduzione***

Un attento sguardo sull'attuale contesto internazionale ci permette di inquadrare una complessa situazione di instabilità globale che desta di certo non poche preoccupazioni. Ai conflitti armati che ormai tradizionalmente destabilizzano la pace internazionale (si pensi a quello Israele-Palestinese o a quello Indo-Pakistan ad esempio) negli ultimi anni si è aggiunto il "Terrorismo internazionale" e i conflitti in Afghanistan e Iraq.

La presenza di questi conflitti internazionali che può avere altresì effetti di profonda destabilizzazione nei meccanismi relazionali fra i vari Paesi e il timore che un attacco sferrato da un nemico "invisibile" possa colpire chiunque e ovunque in ogni momento hanno indotto negli ultimi anni molti Stati ad intensificare i propri investimenti nel settore della Difesa. Quanto appena detto si traduce concretamente non solo in un aumento della produzione e del commercio di armamenti ma anche in un mutamento direzionale del flusso commerciale degli armamenti.

A tal proposito è interessante notare come inizialmente il flusso degli armamenti si muoveva quasi esclusivamente su una linea tropicale, nell'emisfero nord e da ovest verso est (con gli USA e l'URSS principali protagonisti dell'esportazione). In seguito i collegamenti con gli Stati dell'emisfero meridionale sono aumentati in modo costante e unidirezionale andando a rifornire in particolar modo Sudamerica e Africa, mentre il flusso parallelo all'equatore nell'emisfero boreale si è fatto bidirezionale ed è diventata sempre

---

\* Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Bari, con Master in *Studi Internazionali Strategico-Militari* dell'Università Luiss Guido Carli presso il Centro Alti Studi della Difesa e in *Peacekeeping and Security Studies* presso l'Università Roma Tre, ha svolto attività di tirocinio volontario presso l'Archivio Disarmo.



più importante nell'esportazione l'U.R.S.S., con un picco di traffico globale nel 1980.

Negli ultimi anni (dal 2001 ad oggi) è evidente la crescita del valore del commercio di armamenti dopo un momento di relativa calma<sup>1</sup>. Sempre più importante e decisivo il flusso dall'emisfero nord all'emisfero sud del mondo<sup>2</sup>.

Andando a verificare i dati a partire dal 2001, l'Italia<sup>3</sup> risulta che ha esportato armi principalmente a Paesi UE – NATO quali Spagna, Francia e Regno Unito. Ma resta il fatto che alcuni dei principali destinatari delle armi "made in Italy", secondo i dati del SIPRI<sup>4</sup> e dei Rapporti annuali<sup>5</sup> sono anche Perù, Malesia, Turchia, Israele, Sud Africa, India, Pakistan, Libia, Cile e Brasile. Questi dati risultano importanti per poter comprendere dei fenomeni che ci interessano più da vicino e che sono strettamente connessi alle dinamiche che hanno portato ad una sempre maggiore collaborazione fra gli Stati europei.

## **Cap. 1 La normativa comunitaria**

### *1.1 Normativa internazionale e normativa comunitaria*

L'allargamento dell'Unione Europea e la connessa esigenza di una maggiore coesione anche dal punto di vista normativo ha indotto i Paesi membri a trovare una regolamentazione comune anche nel settore del commercio di armamenti. Il primo passo in tale direzione è stato fatto, ancor prima che in ambito europeo, in quello mondiale. Subito dopo la guerra del Golfo infatti, nel 1991, è stato creato il **Registro ONU delle Armi Convenzionali**, in base al quale ogni Stato che ha aderito deve comunicare annualmente le vendite e le importazioni di grandi sistemi d'arma (carri armati, aerei, navi da guerra...). Tuttavia il Registro ONU non obbliga gli Stati a dichiarazioni complete e veritiere e molti Paesi, in particolare quelli dell'area del Medio Oriente, non hanno aderito. Inoltre, questo strumento non contempla le armi leggere e perciò molti Stati, rilevando tale anomalia, hanno chiesto l'estensione a tali equipaggiamenti.

### *1.2 Wassenaar Arrangement*

---

<sup>1</sup> Dati rilevati dal SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) Yearbook 2009.

<sup>2</sup> SIPRI Yearbook 2009.

<sup>3</sup> Rapporti annuali del Presidente del Consiglio dei Ministri sui lineamenti di politica del governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.

<sup>4</sup> SIPRI Yearbook 2009.

<sup>5</sup> Rapporti annuali del Presidente del Consiglio dei Ministri sui lineamenti di politica del governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento; anno 2007, 2008.



Il primo tassello della variegata normativa comunitaria nell'ambito del commercio di armamenti è costituito dal **“Wassenaar Arrangement”** (l'intesa di Wassenaar) siglato nel 1996. Trattasi di un accordo multilaterale per il controllo dell'export di armi convenzionali, materiali e tecnologie “dual use” (a duplice uso) con cui si è inteso contribuire alla stabilità e alla sicurezza regionale.

Le complesse attività tecnico-diplomatiche di questo organismo (che ha la sua sede in Vienna ed al quale aderiscono 40 Paesi) mirano ad armonizzare ed a rendere sempre più trasparenti le politiche esortative e di controllo degli Stati membri sulle suddette esportazioni, con il precipuo obiettivo di limitare l'accumulo destabilizzante di armamenti convenzionali in aree considerate a rischio.

### *1.3 Il Codice di Condotta dell'Unione Europea sulle Esportazioni di Armi*

Un importante passo in avanti è stato compiuto con l'adozione nel 1998 del **Codice di Condotta dell'Unione Europea sulle Esportazioni di Armi**. All'inizio del 1998 infatti, Amnesty International, Safeworld, World Development Movement e Basic<sup>6</sup> hanno lanciato una campagna internazionale per l'adozione di un Codice di Condotta Europeo per il Commercio di Armi. Tale decisione fu assunta dopo aver appreso le dichiarazioni del Ministro degli Esteri inglese Robin Cook, il quale intendeva sollecitare i partners europei a dotarsi di un nuovo strumento legislativo sul commercio di armi. Il suddetto Codice sostanzialmente è andato a specificare sette criteri (ai quali ne fu aggiunto un ottavo nel 1992) approvati nel 1991 dall'Unione Europea per regolamentare i trasferimenti di armi:

- 1) Rispetto degli impegni assunti in campo internazionale da parte degli Stati membri dell'Unione; in particolare, rispetto delle sanzioni decretate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e di quelle decretate dall'Unione sugli accordi circa la non proliferazione e gli altri punti ed altri obblighi a livello internazionale.
- 2) Rispetto dei diritti umani da parte del Paese destinatario.
- 3) Situazione interna del Paese destinatario, in funzione dell'esistenza di tensioni o conflitti armati interni.
- 4) Mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità a livello regionale.
- 5) Sicurezza nazionale degli Stati membri dell'Unione e dei territori che dipendono da un Paese membro dell'Unione per la politica estera.
- 6) Atteggiamento del Paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, con particolare attenzione al suo comportamento nei

---

<sup>6</sup> Organizzazioni non governative.



confronti del terrorismo, alla natura delle proprie alleanze e al rispetto del diritto internazionale.

7) Esistenza del rischio che l'attrezzatura possa essere deviata all'interno del Paese acquirente o riesportata verso destinatari inopportuni.

8) Compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnologica ed economica del Paese beneficiario, tenuto conto del fatto che gli Stati dovrebbero soddisfare le proprie esigenze legittime di sicurezza e difesa con un coinvolgimento minimo delle risorse umane ed economiche per gli armamenti.

L'esigenza che un Codice andasse a "specificare" tali criteri era sorta in seguito alla loro pericolosa genericità che aveva ingenerato interpretazioni alquanto diverse. Infatti si erano verificati notevoli discrepanze fra le politiche dei vari Stati membri: ad esempio, il Regno Unito e la Germania avevano esportato in Indonesia jet e navi militari, mentre l'Italia ed il Portogallo avevano deciso autonomamente di imporre l'embargo nei confronti dello stesso Paese a causa del suo atteggiamento riguardo ai diritti umani.

Il Codice di Condotta specificando i suddetti criteri aveva puntato essenzialmente a sottolineare l'impegno a non esportare verso i Paesi a rischio per violazione di diritti umani. In particolare nel caso in cui uno degli Stati membri avesse rifiutato un'esportazione, avrebbe dovuto informare gli altri Stati che, in caso di esportazione analoga, sarebbero stati tenuti a contattare il Paese che l'aveva rifiutata e auspicabilmente a fare altrettanto per tre anni. In ogni caso l'approvazione finale rimaneva su base nazionale.

Se da una parte il Codice rappresentava un punto di svolta importante nell'arduo proposito di ricerca di una linea di "condotta" che accomunasse le singole normative nazionali nel settore degli armamenti, spesso molto differenti fra di loro, dall'altra si dimostrava un risultato non ancora sufficientemente completo. Il Codice infatti, presentava dei limiti che di fatto rendevano difficile la piena applicazione di quel principio di condotta comune che ne costituiva l'essenza. L'occhio arguto degli esperti del settore, ma in particolar modo di quelle stesse organizzazioni internazionali non governative che si erano attivate per l'introduzione del Codice avevano puntato l'attenzione sul fatto che questo non era giuridicamente vincolante. Il Codice di Condotta costituiva, dunque, uno strumento di convergenza e di avvicinamento in materia di politiche di trasferimento degli armamenti convenzionali, adottato dai Paesi membri nel quadro della PESC<sup>7</sup> sulla base di una decisione del Consiglio, che conseguentemente impegnava i vari Stati sul piano politico, ma non li vincolava dal punto di vista normativo.

---

<sup>7</sup> Politica Estera e di Sicurezza Comune.



Ciò significa che il Codice poteva assumere una forte rilevanza solo nell'azione e nella volontà comune dei singoli Stati di rispettarlo.

I principi concordati si sostanziavano, in realtà, in semplici enunciazioni d'ordine morale e politico che le Autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni potevano prendere in considerazione nella loro attività, dal momento, infatti, che mancavano precise disposizioni volte a definirne gli effettivi contenuti sul piano concreto.

Il Codice seppur fissasse dei principi importanti in merito al commercio degli armamenti nell'ambito del territorio europeo risultava ancora troppo vago sulle modalità di applicazione dei suddetti principi e presentava ampie lacune nel garantire un pieno rispetto del diritto umanitario internazionale e nel contempo deludeva nell'istituzione di meccanismi e procedure adeguate affinché gli Stati Membri potessero promuovere iniziative efficaci di controllo e monitoraggio sui trasferimenti di armi da parte degli Stati membri e sulle loro esportazioni nazionali di servizi ed equipaggiamenti militari, paramilitari e di sicurezza.

Nonostante numerosi appelli da parte di molte organizzazioni non-governative europee, non erano stati contemplati espliciti divieti a proibire trasferimenti a forze che con grande probabilità avrebbero potuto utilizzare tali trasferimenti per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario (che definisce le regole di guerra). Inoltre, teoricamente non vi erano disposizioni per arginare le lacune nei regimi di controllo sull'export di armi in molti Stati europei, così come mancavano stringenti regolamentazioni sulle intermediazioni internazionali e sulle licenze di produzione, o provvedimenti per adottare rigorosi sistemi di certificazione e monitoraggio sull'uso finale.

Infine, il Codice non prevedeva alcuna disposizione per un controllo pubblico e parlamentare sui trasferimenti di armi dall'Europa, creando così uno stimolo insufficiente per una maggiore trasparenza e affidabilità sul commercio di armi in Europa.

Quanto appena detto in termini generici ebbe modo di trovare un dettagliato riscontro nel cosiddetto “**Taking Control**”, trattato cioè di un rapporto redatto nel 2004 dai rappresentanti delle organizzazioni non governative dell'Unione Europea con il quale si dimostrava l'opportunità di migliorare il Codice di Condotta sui trasferimenti di armi, evidenziando le criticità e le debolezze del Codice stesso e individuando le possibili soluzioni per realizzare un regime di controllo più efficace e completo sull'export di armi.

Fra i punti salienti del rapporto è opportuno segnalare le seguenti proposte:



- Applicare il Codice di Condotta dell'Unione Europea a tutte le transazioni pertinenti.
- Introdurre la notifica delle negazioni di autorizzazione (tutti i divieti di esportazione, seppure temporanei, informali o formali).
- Promozione di maggiore armonizzazione e interpretazione comune tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'applicazione del Codice di Condotta dell'Unione Europea.
- Miglioramento della trasparenza interna.
- Ampliamento dell'impatto del Codice di Condotta dell'Unione Europea.
- Introdurre liste di controllo UE.
- Introdurre rapporti annuali dell'UE sull'esportazione di armi.
- Assicurare una comprensione comune dei principi chiave del Codice di Condotta dell'Unione Europea.
- Sviluppo di controlli effettivi sui destinatari nell'UE.
- Subordinare le licenze di produzione oltremare (LPO) al rilascio di licenze preventive.
- Controllo del traffico di armi attraverso l'UE.
- Assistenza ai nuovi Stati membri e ai Paesi associati per l'attuazione del Codice di Condotta dell'Unione Europea.
- Coerenza nell'attuazione degli embarghi internazionali.
- Migliorare la coerenza nell'approccio degli Stati membri alle regioni sensibili, i Paesi e le destinazioni.
- Allargamento della responsabilità delle politiche di esportazione delle armi UE.

Il Taking Control, purtroppo, non ha sortito gli effetti sperati, anche se da una parte ha costituito un piano di riferimento molto importante per una serie di aspetti che sono stati recentemente inquadrati dalla Direttiva Comunitaria relativa al commercio di armamenti fra i Paesi dell'Unione Europea, si pensi, ad esempio, al concetto di "licenza preventiva", e dall'altra ha certamente sensibilizzato gli Stati membri ad una maggiore coesione nel definire i presupposti per una linea di condotta comune nell'assimilazione dei principi normativi del Codice di Condotta.

I buoni propositi del taking Control non sono stati però del tutto inascoltati, infatti l'interesse ad "Assicurare una comprensione comune dei principi chiave del Codice di Condotta" ha trovato in un certo qual modo riscontro nell'adozione da parte del COARM<sup>8</sup> di una "User's Guide", vale a dire una sorta di guida che ha avuto lo scopo di fissare i principi comuni in base ai quali doveva avvenire l'interpretazione dei "criteri" del Codice di Condotta al fine di evitare eventuali discrepanze interpretative. La Guida veniva continuamente aggiornata dal Coarm, il che significa che anche i principi interpretativi di cui sopra potevano essere oggetto, qualora lo si fosse ritenuto opportuno, di revisione.

---

<sup>8</sup> Council Working Group on Conventional Arms Exports.



L'interesse a creare una certa omogeneità nel filone interpretativo dei "Criteri" non si è limitato alla sola User's Guide. Negli ultimi anni infatti, gli Stati membri dell'Unione Europea avevano sviluppato un piano di cooperazione per promuovere il controllo delle esportazioni di armi e in particolar modo l'applicazione dei principi e dei criteri del Codice, la cosiddetta "EU JOINT ACTION". Fra le attività organizzate in tal senso dagli Stati membri ricordiamo la creazione di una lista informale di esperti allo scopo di condividere le loro esperienze in merito al controllo sull'esportazione di armi e all'applicazione dei criteri del Codice di Condotta.

Il 13 dicembre 2008 ha rappresentato una tappa di significativa importanza per il percorso evolutivo del Codice di Condotta Europeo. In tale data infatti è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio Europeo dell'8 dicembre 2008, che definisce "Norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari" e che di fatto ha sostituito il Codice di Condotta dell'Unione Europea sulle "esportazioni di armi".

Si tratta di un documento più articolato del Codice di Condotta che, in quanto Posizione Comune del Consiglio Europeo, assume un carattere vincolante sotto il profilo dell'attuazione da parte degli Stati membri, in considerazione del conseguente aggiornamento delle rispettive normative nazionali.

La Posizione Comune del Consiglio Europeo ha sostanzialmente mantenuto gli otto criteri valutativi del Codice di Condotta (precedentemente elencati), basati sui principi definiti durante i Consigli Europei di Lussemburgo (29 giugno 1991) e di Lisbona (26-27 giugno 1992). Oltre ad indicazioni di carattere generale, con cui si evidenzia altresì un maggiore rafforzamento della cooperazione e della promozione della convergenza nel quadro della PESC, la risoluzione affronta punti più specifici:

- possibilità, lasciata agli Stati membri, di applicare politiche nazionali più restrittive;
- maggiore trasmissione delle informazioni tra gli Stati membri nel caso di rifiuto di una domanda di licenza accompagnata da motivazioni dettagliate;
- necessità di rilasciare il certificato di destinazione finale o altra documentazione, previa adeguata verifica e/o un'autorizzazione ufficiale rilasciata dal Paese di destinazione finale ai fini della concessione delle licenze;
- trasmissione in via riservata, da parte di ciascun Stato membro agli altri Stati membri, di una relazione annuale sulle sue esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, specificando altresì la modalità di applicazione della posizione comune in tale ambito;



- maggiore incoraggiamento degli Stati membri verso gli altri Paesi esportatori di tecnologia e attrezzature militari per l'applicazione dei criteri della Posizione Comune;
- necessità che le legislazioni nazionali consentano agli Stati membri di controllare le esportazioni di tecnologie e attrezzature militari incluse nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE.
- previsione del manuale per l'uso del Codice di Condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di attrezzature militari, che fornisce orientamenti per l'applicazione della Posizione Comune.

In relazione a quest'ultimo punto, è importante notare come il Consiglio Europeo abbia ritenuto di fondamentale importanza continuare la tradizione della User's Guide quale strumento necessario per assicurare agli Stati parte una linea di condotta comune nell'interpretazione dei principi della Posizione Comune.

È opportuno precisare che la Posizione Comune 2008/944/PESC risulta un'opera abbastanza ambiziosa e questo si evince anche da quanto disposto nel suo art. 11 nel quale si afferma che gli Stati membri si devono adoperare al massimo per incoraggiare altri Stati esportatori di armi ad applicare i criteri di tale Posizione Comune.

In ottemperanza al disposto dell'art. 11, il 17 marzo 2008 il Consiglio Europeo ha adottato l'Azione Comune 2008/230/PESC relativa al sostegno delle attività dell'UE volte a promuovere il controllo delle esportazioni di armi e i principi e i criteri del Codice di Condotta dell'UE (ora Posizione Comune) per le esportazioni di armi tra i Paesi terzi. Con tale Azione Comune l'Unione Europea si è prefissata di perseguire i seguenti obiettivi:

- a) promuovere tra i paesi terzi i criteri e i principi della Posizione Comune 2008/944/PESC;
- b) assistere i Paesi terzi nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione volta ad assicurare un controllo efficace delle esportazioni di armi;
- c) assistere i Paesi terzi nella formazione dei funzionari incaricati del rilascio di licenze per assicurare un'attuazione e un'esecuzione adeguate dei controlli delle esportazioni di armi;
- d) assistere i Paesi terzi e le regioni nell'elaborazione delle relazioni nazionali e regionali sulle esportazioni di armi e nella promozione di altre forme di sorveglianza al fine di favorire la trasparenza e la responsabilità nell'esportazione di armi;
- e) incoraggiare i Paesi terzi a sostenere il processo avviato nel quadro delle Nazioni Unite ai fini dell'adozione di un trattato internazionale giuridicamente vincolante che stabilisca norme comuni per il commercio mondiale di armi convenzionali e assisterli perché siano in grado di osservare tali eventuali norme comuni.





#### 1.4 L'OCCAR

Il 1998 segna un momento importante per la normativa europea nel settore del commercio di armamenti. Infatti il 9 settembre viene siglata a Farnborough (Regno Unito) la Convenzione tra i Governi italiano, francese, tedesco e britannico sull'istituzione dell'**Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR)**<sup>9</sup>, tale accordo è stato ratificato dall'Italia nel 2000 con la legge n. 348.

L'Organizzazione congiunta è stata istituita con l'obiettivo di pervenire ad una comune politica in tema di approvvigionamento degli armamenti, nell'ottica della realizzazione di un'Agenzia europea per gli armamenti.

L'Organizzazione si propone di coordinare a livello europeo le politiche relative al settore della difesa per permettere di ridurre i costi della ricerca e dell'approvvigionamento di armamenti, di migliorare la competitività dell'industria militare europea (in particolare nei confronti dei grandi colossi statunitensi), di coordinare e promuovere attività congiunte per migliorare l'efficacia della gestione dei progetti di cooperazione in termini di costo, tempi e prestazioni, di promuovere i contatti tra le imprese<sup>10</sup>.

#### 1.5 L' Accordo di Farnborough

Un altro tangibile esempio dell'interesse da parte dei Paesi dell'Unione Europea a “viaggiare in comune” anche dal punto di vista della normativa in materia di commercio di armamenti è rappresentato dall'**Accordo di Farnborough** del 27 luglio del 2000 che si contestualizza nell'esigenza di sempre più frequenti coproduzioni nell'industria della Difesa.

L'Accordo in questione è quello intercorso tra Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia, Gran Bretagna, Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa. L'accordo in particolar modo si è prefisso lo scopo di facilitare la ristrutturazione dell'industria della Difesa europea in modo tale da renderla più competitiva sul mercato globale. L'Accordo prevede di:

1) Semplificare e ridurre le procedure di controllo delle esportazioni in tutti i programmi di coproduzione tra i sei Stati partecipanti. L'industria sostiene frequentemente che l'esistenza di complesse procedure per il rilascio di licenze non facilita le coproduzioni tra i Paesi europei.

Questo accordo consente la libera circolazione delle componenti e dei prodotti finali di coproduzioni tra i sei Paesi.

---

<sup>9</sup> L'OCCAR si allarga: nel 2003 entra il Belgio e nel 2005 la Spagna.

<sup>10</sup> R. Monaco, *La difesa Europea e la cooperazione nel settore degli armamenti: l'OCCAR e l'agenzia Europea per lo sviluppo delle capacità*, in “Sistema Informativo a Schede” dell'Archivio Disarmo, genn. 2004.



Diventa così più che probabile che ciò si traduca nell'allentamento di quasi tutti i controlli sui trasferimenti di armi tra i sei Paesi, per i beni destinati all'uso interno, o delle successive esportazioni all'interno dell'UE.

Lo snellimento delle procedure si sostanzia fundamentalmente nell'introduzione della cosiddetta "licenza globale di progetto" che viene rilasciata al singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamenti 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. In pratica, un'unica autorizzazione globale si sostituisce alle singole autorizzazioni fino ad allora vigenti per l'esportazione di ogni specifico pezzo e componente.

2) Assicurare che le decisioni sulle licenze di export debbano essere prese in base ad un consenso comune (*consensus*), di tutti gli Stati partecipanti alla coproduzione. Prima che venisse stipulato l'accordo la decisione sulla destinazione finale dell'equipaggiamento coprodotto era di responsabilità del Paese in cui si realizzava l'ultimo assemblaggio. Ad esempio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia potevano partecipare tutti ad una coproduzione, ma se il prodotto finale veniva assemblato in Francia la decisione sulla destinazione finale poteva essere presa solo dalla Francia. In base ai termini di questo nuovo accordo tutti i Paesi partecipanti devono esprimere la loro opinione sulla destinazione finale. Ad ogni modo, sebbene si tratti di un processo di decisione all'unanimità è molto probabile che l'influenza del Paese sulla destinazione finale sia proporzionata al ruolo ricoperto nel progetto: ad esempio, se la Spagna fornisce solamente minuteria e bulloni per un aereo, il suo potere di veto riguardo all'esportazione sarà minimo.

3) Redigere una "Lista bianca" di destinazioni accettabili. Per ogni coproduzione gli Stati partecipanti concordano una "Lista bianca" di destinazioni legittime verso le quali gli equipaggiamenti di difesa possono essere esportati. Queste liste possono variare in base al progetto: per esempio, restrizioni sull'esportazione di un elicottero possono essere differenti rispetto a quelle per le armi leggere.

4) Vi è la reale possibilità che i controlli vengano ridotti al minimo comun denominatore. L'Accordo afferma esplicitamente che ogni nuova intesa deve avvenire nell'ambito del Codice di Condotta Europeo sulle Esportazioni di Armi.

5) Le "Liste bianche" non vengono rese pubbliche per motivi di "riservatezza commerciale".

Tale accordo è stato ratificato dall'Italia con la legge 17 giugno n. 148 del 2003 che ha modificato la legge nazionale sul commercio di armamenti, la n. 185 del 1990. Quest'ultima legge ha saputo condensare una serie di principi e di criteri particolarmente



innovativi che hanno conferito all'Italia una posizione coraggiosa e avanzata rispetto a quella di molti altri Paesi europei e mondiali. La legge n. 185 innova profondamente la regolamentazione del commercio di materiale di armamento, per tre motivi principali:

- innanzitutto subordina le scelte sui trasferimenti di armi alla politica estera e di sicurezza dello Stato italiano, alla Costituzione Italiana e ad alcuni principi del diritto internazionale;
- secondariamente introduce un sistema di controllo da parte del Governo, prevedendo chiare procedure di rilascio di autorizzazioni, prima alla trattativa e poi alla vendita di armi italiane, e meccanismi di controllo successivi;
- infine recepisce le istanze di trasparenza interna ed esterna prevedendo un'ampia e significativa informazione al Parlamento, e quindi all'opinione pubblica, sulle esportazioni e sulle importazioni di armi italiane, tramite la presentazione di una relazione annuale al Parlamento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Particolare attenzione va riservata ai divieti<sup>11</sup> che la legge 185 pone alle esportazioni:

- a) divieto di esportazione verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>12</sup>, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere (vincolante) favorevole delle Camere;
- b) divieto di esportazione verso Paesi la cui politica contrasti con l'art. 11 della Costituzione<sup>13</sup>;
- c) divieto di esportazione verso Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea (UE);
- d) divieto di esportazione verso Paesi i cui governi sono responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa;
- e) divieto di esportazione verso Paesi che, ricevendo dall'Italia aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987 n. 49<sup>14</sup>, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del Paese; verso tali Paesi è sospesa la erogazione di aiuti ai sensi della stessa

---

<sup>11</sup> Così come modificati dalla L. n. 148 del 2003.

<sup>12</sup> Che disciplina i casi in cui è ammesso il ricorso alla legittima difesa quale eccezione al divieto dell'uso della forza armata previsto dall'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>13</sup> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

<sup>14</sup> Che definisce la nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.



legge, ad eccezione degli aiuti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali<sup>15</sup>.

## **Cap. 2 - Lacune e problematiche della normativa comunitaria**

### *2.1 L'OCCAR*

Per quanto riguarda l'OCCAR non poche sono le preoccupazioni destinate dall'istituzione di questa Organizzazione in relazione soprattutto alla sua compatibilità con la normativa italiana in materia.

Per essere più precisi, viene meno ogni garanzia a difesa delle leggi italiane sui trasferimenti di armamenti tra gli Stati, in particolare della legge n. 185/90.

E' opportuno sottolineare ancora una volta che, tra i quattro Stati firmatari, l'Italia possiede al momento le leggi migliori nello stabilire da un lato un controllo efficace del Parlamento, dall'altro il divieto di commerciare con Paesi in guerra, che non rispettino i diritti umani e che non offrano sufficienti garanzie sulla capacità di prevenire triangolazioni.

La ratifica di questo accordo internazionale trasferisce ad un organismo diverso dal Parlamento nazionale il controllo sulla gestione dello scambio internazionale di armamenti. La direzione da seguire è invece quella opposta: chiedere agli altri Stati europei l'adozione di criteri rigorosi nello scambio e nel controllo degli armamenti, nell'ottica della stabilità internazionale e del rispetto dei diritti umani.

Un altro elemento allarmante è costituito dal fatto che all'Organizzazione viene attribuita personalità giuridica che le permette di avere capacità negoziale propria (stipula di contratti, assunzione di personale, conduzione di attività negoziali in genere). Il testo dell'accordo non prevede alcun criterio etico nella scelta dei Paesi, organizzazioni ed istituzioni con i quali l'OCCAR intende concludere contratti, acquisire e cedere tecnologia, fornitura e struttura militari.

Per quanto riguarda la possibilità di avviare procedimenti legali, è da considerarsi che la posizione contrattuale dell'OCCAR sarebbe al riparo di un accordo internazionale ratificato dai parlamenti nazionali, e sarebbe quindi in grado di prevalere in sede giudiziaria nei confronti di provvedimenti e scelte di livello nazionale, che dipendano anche da ragioni etiche, che vadano contro gli interessi dell'OCCAR.

---

<sup>15</sup> Vedi anche E. Riga, *La disciplina internazionale in ordine al trasferimento di armi*, in "Sistema Informativo a Schede" dell'Archivio Disarmo, luglio 2003; G. Pelosi, *La Direttiva UE sui trasferimenti di armi e la legislazione italiana*, in "Sistema Informativo a Schede" dell'Archivio Disarmo, marzo-aprile 2008.



Si ravvisano oltretutto delle problematiche legate ai meccanismi di trasparenza che impediscono l'effettivo controllo da parte dei parlamenti nazionali. Secondo l'articolo 5 della Convenzione sono previste relazioni annuali sull'andamento di ogni singolo programma.

## *2.2 L' Accordo di Farnborough*

Particolare attenzione va riservata all'Accordo di Farnborough ed in particolar modo agli effetti che questo ha prodotto sulla normativa nazionale (legge 185/90). *In primis* va detto che l' Accordo in questione è stato interpretato da molti rappresentanti della classe politica come un passo in avanti di fronte all'inerzia intergovernativa e al lento processo intergovernativo.

Una sorta di Europa a due velocità, a geometria variabile, che si affida alla spinta delle industrie e degli Stati più potenti, capaci di trainare il processo di integrazione e concentrazione dell'industria così come (e quindi) quello della creazione di una difesa unica, di un mercato unico e della regolamentazione comune delle esportazioni europee.

Tuttavia l'integrazione dell'industria non può da sola costruire una difesa e una politica estera comune. E le esigenze di rafforzamento e competitività dell'industria (quali gli snellimenti procedurali, gli orientamenti verso normative meno restrittive, l'aumento delle spese militari e l'allargamento dei mercati) non sempre coincidono con esigenze di sicurezza interna ed internazionale, trasparenza e controllo.

L'Accordo non scioglie chiaramente il rapporto tra dimensione industriale e dimensione politica e nella formulazione giuridica presenta vaghezze che lasciano aperte più strade, compresa quella della prevalenza di criteri di natura economico commerciale. L'ultima parola resta comunque, nella maggior parte dei casi, agli Stati parte del Trattato. Dipende quindi molto dalla responsabilità e dalla prudenza con cui vengono applicate e interpretate le norme del Trattato.

Un primo limite riguarda il **processo decisionale**. Nella redazione della lista di destinazioni lecite, la decisione finale è demandata agli Stati parte che partecipano a quella specifica coproduzione. Formalmente gli Stati detengono un diritto di veto ed hanno quindi la possibilità di eliminare una destinazione se questa contraddice la propria normativa o politica estera. Tuttavia la stessa formulazione giuridica lascia spazio all'utilizzazione anche di criteri che non sono esclusivamente quelli dell'unanimità e ad interpretazioni flessibili e pragmatiche.

Questa "flessibilità" in un certo qual modo consente di "giocare" con le politiche di difesa dei singoli Stati parte ai fini del processo decisionale. Gli Stati con un'industria della Difesa più



forte, come Francia e Gran Bretagna, sono anche quelli con normative più morbide e permissive, mentre Stati come la Svezia e l'Italia o anche la Germania, caratterizzati da regolamentazioni più rigorose nei criteri e nei controlli sull'uso finale, hanno un peso industriale minore. Nel caso in cui pesino maggiormente le variabili di natura economico commerciale è presumibile che l'orientamento sia verso le normative più permissive, mentre nel caso in cui vi sia un uso meno condizionato del potere di veto, si tende a favorire un'armonizzazione verso standard alti<sup>16</sup>.

Un secondo limite concerne **la trasparenza**. Nel processo decisionale relativo alla stesura dei destinatari leciti, l'Accordo conferisce alle industrie un potere di iniziativa, mentre non menziona i parlamenti. L'orientamento è quello di lasciare le liste confidenziali e note solo alle industrie coprodottrici e agli esecutivi degli Stati partecipanti alla coproduzione.

La possibile esclusione dei parlamenti da un processo che comunque finisce per incidere sulla PESD<sup>17</sup> e sull'armonizzazione delle normative, aumenta indirettamente il peso degli attori presenti: Stati e industrie. Inoltre l'aver accettato la redazione di più liste singole per ciascuna coproduzione, che non vengono pubblicizzate e condivise solo dagli esecutivi e dalle industrie partecipanti alla stessa, sicuramente rende più difficile lo scambio di vedute e la definizione di una politica estera e di sicurezza comune. In mancanza di norme chiare aumentano le possibilità di condizionamento e pressioni affinché gli Stati non utilizzino il loro diritto di veto. Mancano inoltre riferimenti anche ad una trasparenza *ex post*. Una volta che uno Stato rilascia l'autorizzazione all'esportazione, presumibilmente tra uno dei Paesi della lista, non vi sono norme chiare che prevedano che governi e parlamenti dei Paesi le cui industrie hanno collaborato alla coproduzione vengano informati sulla destinazione effettiva e finale del materiale di armamento.

L'assenza di norme chiare sulla trasparenza può tuttavia essere parzialmente colmata dalle normative dei singoli Stati membri. Una lettura attenta dell'accordo rivela che la mancanza di riferimenti al potere legislativo nei processi decisionali se da un lato conferma la scarsa attenzione a tali aspetti da parte degli attori (governi ed industrie) che hanno redatto l'Accordo quadro, dall'altro lascia comunque aperta la possibilità di prevedere un controllo parlamentare quantomeno *ex post*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Oscar Report: "Trasparenza e controllo nel commercio di armi: le implicazioni delle modifiche alla legge n. 185/90" a cura di Chiara Bonaiuti, supplemento a *Ires News* n.77 settembre/dicembre 2002.

<sup>17</sup> Politica Europea di Sicurezza e Difesa.

<sup>18</sup> Oscar Report: "Trasparenza e controllo nel commercio di armi: le implicazioni delle modifiche alla legge n. 185/90" a cura di Chiara Bonaiuti, supplemento a *Ires News* n.77 settembre/dicembre 2002.



Un ultimo limite concerne i **controlli** sull'uso finale nel caso in cui la coproduzione sia destinata ai Paesi terzi. Trattasi di controlli che in verità restano un po' vaghi e improntati alla politica del minimo comune denominatore .

Come osserva Schmitt<sup>19</sup>, ricercatore dell'Istituto di Studi Strategici dell'UE, quando si invitano gli Stati a ridurre i controlli tra i sei Paesi parte, si usa la dizione esatta di certificato di uso finale, giuridicamente vincolante per il Paese acquirente, mentre quando si introducono i controlli sull'uso finale nel caso di esportazione a Paesi terzi, si utilizza la formula più annacquata di "end user assurance"<sup>20</sup> che, come noto, ha un valore politico e non giuridico.

Uguualmente, per ciò che concerne controlli interni, si invitano gli Stati a ridurre procedure amministrative e controlli per la movimentazione di pezzi e componenti tra i Paesi le cui industrie partecipano alla stessa coproduzione, senza predisporre alcun meccanismo coordinato di controlli, anche in forma embrionale, che permetta di seguire l'iter, e si recepiscono le spinte verso la creazione di una zona libera da licenza senza porsi il problema di come regolarlo, anche in modo snello, a livello multi e sopranazionale<sup>21</sup>.

Come detto precedentemente, l'Accordo di Farnborough è stato ratificato dall'Italia con la legge 17 giugno n. 148 del 2003 che è andata a modificare la legge nazionale sul commercio di armamenti, la n. 185 del 1990.

Il percorso che ha portato a tale risultato è stato abbastanza lungo. Si parte da un disegno di legge, il n. 1927, che propone delle modifiche che si spingono oltre quanto richiesto dall'Accordo.

La differenza principale consiste nel fatto che la licenza di progetto globale prevista dal Ddl si applica alle coproduzioni non solo con i cinque Paesi partner (che si sono impegnati a rispettare gli obblighi previsti dal Trattato), ma anche con i restanti Paesi dell'Unione Europea o della NATO. Per i Paesi che non hanno aderito all'Accordo quadro non valgono le norme relative alla procedura del *consensus* per definire assieme la lista delle destinazioni bianche. Nei confronti di tali Paesi, il rilascio della licenza globale di progetto equivale a conferire una delega in bianco sulla scelta delle destinazioni finali anche a Paesi extra europei ed extra Nato, favorendo una deresponsabilizzazione e un adeguamento verso il basso delle normative sulle esportazioni.

---

<sup>19</sup> Schmitt Burkard, "A Common European Export Policy for Defence and Dual Use Items", May 2001, *Occasional Paper* n. 25 Institute for Security Study of the Western European Union.

<sup>20</sup> "Assicurazione dell'utilizzatore finale"

<sup>21</sup> Oscar Report: "Trasparenza e controllo nel commercio di armi: le implicazioni delle modifiche alla legge n. 185/90" a cura di Chiara Bonaiuti, supplemento a *Ires News* n.77 settembre/dicembre 2002.



Secondariamente, la licenza globale non si applica solo a coproduzioni intergovernative, che si possono considerare relativamente più sicure in quanto prevedono un accordo preventivo tra governi, ma anche a semplici accordi tra industrie, non stabilendo per legge condizioni chiare per il rilascio.

Per ciò che concerne i contenuti della licenza globale, il disegno di legge ha introdotto la formula più generica, una sorta di autorizzazione “tipo open”. Ad essa si accompagna uno snellimento di controlli, alcuni dei quali non richiesti dall’Accordo.

Il disegno di legge prevedeva infine un’ulteriore modifica. Essa riguarda il divieto di esportare a Paesi i cui governi siano responsabili di accertate violazioni dei diritti umani, da anni oggetto di critiche da parte dei rappresentanti dell’industria militare, in quanto penalizzante per l’industria italiana. Il disegno di legge precisa che le violazioni delle convenzioni devono essere gravi e accertate da appropriati organi dell’UE e dell’ONU. L’aggiunta dell’aggettivo *gravi* viene motivata con la necessità di “adeguarsi al criterio numero 2 previsto dal Codice di Condotta dell’Unione Europea, che prevede la specificità della gravità per le violazioni dei diritti dell’uomo”. È opportuno precisare che il Codice di Condotta dell’Unione Europea, di fatto sostituito dalla Posizione Comune 2008/944/PESC, che, come abbiamo visto, non era inizialmente vincolante giuridicamente, è stato inteso come una base di partenza, un minimo comun denominatore sul quale costruire una regolamentazione più rigorosa.

Grazie ai colloqui intercorsi tra i rappresentanti della campagna in difesa della legge 185 e gli esponenti parlamentari e governativi, il disegno di legge è uscito dalla Camera (con il numero 1547) e successivamente dal Senato parzialmente migliorato. Gli elementi più importanti sono tre:

- Il primo reintroduce la responsabilità dello Stato italiano nella definizione delle destinazioni lecite anche alle coproduzioni con gli Stati non parte del Trattato. Tale emendamento (7.3 al Ddl 1927) è una norma molto importante in quanto prevede di estendere alla procedura del *consensus* e quindi del previo coinvolgimento dell’Italia nello stilare la lista dei destinatari leciti di una coproduzione, anche i programmi congiunti realizzati con i partner NATO e UE che non hanno ratificato l’Accordo quadro. Pur lasciando il campo di applicazione della licenza globale di progetto molto più esteso, si introduce una importante forma di corresponsabilizzazione del Governo italiano nella scelta dei destinatari finali della coproduzione, superando il grave limite della delega in bianco che contraddiceva sia lo spirito della legge 185/90 sia quello dell’Accordo. Restano, tuttavia, delegati al Paese partner i controlli interni e quelli sulla destinazione finale del materiale coprodotto.





- Un secondo emendamento (3.05 Ddl 1927), ugualmente importante, reintroduce una forma di trasparenza globale ex post sulle coproduzioni che ricadono sotto licenza globale di progetto. L'emendamento introduce l'obbligo di riportare nella relazione al Parlamento la destinazione finale delle coproduzioni italiane anche se il contratto di esportazione ricade nella giurisdizione del Paese partner. L'obbligo per gli Stati di comunicare il rilascio dell'autorizzazione all'esportazione a tutti gli Stati partner della coproduzione e di riportarne una copia nella relazione annuale del Governo italiano al Parlamento rappresenta uno strumento per avere informazioni sulla destinazione finale delle esportazioni nel contesto di programmi di coproduzione cui ha partecipato l'Italia ed uno strumento di controllo del legislativo sul comportamento dell'esecutivo nella stesura delle destinazioni lecite. Tuttavia tale emendamento presenta alcuni limiti sia perché le informazioni dipendono dal rilascio dell'autorizzazione all'esportazione da parte del Paese partner (e non tutti gli Stati, in particolare i sei dell'Accordo quadro, la rilasciano), sia perché è vago nella formulazione che dovrebbe essere meglio esplicitata negli aspetti essenziali relativi a valore, quantità e destinatario finale, sia, infine per i tempi di informazione al Parlamento.

- Un terzo emendamento, approvato al Senato, prevede il ripristino dell'obbligo alle autorizzazioni alle transazioni bancarie anche per le operazioni che ricadono sotto la licenza globale di progetto. Tale modifica è importante sotto un duplice punto di vista, quello dei controlli e della trasparenza. La norma impone l'obbligo di documentare i pagamenti e permette di seguire i flussi finanziari dei materiali di armamento. Per le normali autorizzazioni esso costituisce uno degli elementi di un sistema di controlli incrociati e di verifica tra importo autorizzato e importo effettivamente versato, per la licenza globale di progetto esso diviene uno strumento di tracciabilità, che permette di seguire l'iter dei pezzi e dei componenti nell'ambito di una coproduzione in un contesto sempre più integrato e globalizzato. Nel contempo essa costituisce un'importante forma di trasparenza che permette al cittadino di operare scelte di risparmio etiche e che ha indotto istituti di credito quali l'Unicredit, il Monte dei Paschi di Siena, la Cassa di Risparmio di Firenze a non appoggiare trasferimenti di armi.

Gli emendamenti qui menzionati<sup>22</sup> rappresentano sicuramente un passo in avanti rispetto all'originaria stesura del Ddl 1927 ciò non toglie il fatto che lo stesso abbia costituito un pretesto per andare oltre nella modifica della legge n. 185, vale a dire procedere

---

<sup>22</sup> "Gli emendamenti al Ddl apportati dal Parlamento" Cap. 4 da Oscar Report: "Trasparenza e controllo nel commercio di armi: le implicazioni delle modifiche alla legge n.185/90" a cura di Chiara Bonaiuti, supplemento a *Ires News* n.77 settembre/dicembre 2002.



a delle modifiche alla normativa non specificatamente richieste dall'Accordo quadro. Ad esempio, è opportuno segnalare l'estensione della autorizzazione globale (GPL) a tutte le coproduzioni intergovernative ed interindustriali dei Paesi NATO e UE, mentre il Trattato le circoscrive solo alle coproduzioni tra i 6 Paesi firmatari (art. 7 Ddl), oppure l'eliminazione dei certificati di uso finale non solo per trasferimenti di pezzi e componenti tra i 6 Paesi parte dell'Accordo (come richiesto dall'Accordo quadro), ma anche per i sistemi d'arma finiti coprodotti con gli altri Paesi NATO e UE, nel caso in cui il contratto di esportazione ricada nella giurisdizione del Paese partner (art. 6 Ddl).

Il primo esempio ci permette di comprendere come tale norma possa influire negativamente sulla sicurezza interna all'UE e su quella internazionale in quanto l'estensione della licenza globale di progetto a tutti i Paesi NATO e dell'UE implica, per come è stata formulata in Italia, proprio la delega a questi ultimi dei controlli sull'uso finale dei materiali coprodotti con l'Italia.

Un altro aspetto su cui è opportuno soffermarsi è quello che riguarda la trasparenza formale e sostanziale sulle coproduzioni di materiale di armamento. Il concetto di trasparenza si realizza concretamente con la relazione del Governo al Parlamento che prevede un'ampia e significativa informazione sulle esportazioni autorizzate e svolte nel corso dell'anno precedente e tramite la quale il legislativo può esercitare il proprio potere di indirizzo e controllo in un campo che attiene la politica estera del Paese.

Per essere più precisi, la trasparenza formale trova espressione nell'art. 5, il quale prevede che la relazione del Governo al Parlamento debba contenere indicazioni analitiche per tipi, quantità, valori monetari degli oggetti concernenti le operazioni contrattualmente definite e contenga la lista dei Paesi indicati nelle autorizzazioni definitive.

La trasparenza diviene sostanziale grazie alle informazioni raccolte in sede autorizzatoria e di controllo dei vari ministeri che concorrono a tali procedimenti: ad esempio, lo spessore della trasparenza sulle autorizzazioni alle esportazioni dipende dalla quantità e qualità delle informazioni raccolte dal Ministero degli Esteri al momento della richiesta di autorizzazione all'esportazione, ovvero destinatario finale, valore, tipo di materiale, quantità, spese per intermediazioni, etc., così come le informazioni sulle consegne dipendono dai dati raccolti a dogana dal Ministero delle Finanze e degli Esteri al momento del rilascio del certificato di arrivo a destinazione e, infine, le informazioni sulle banche dipendono dall'applicazione dell'art. 27 della legge sull'obbligo alla richiesta alle autorizzazioni bancarie da parte degli istituti di credito. È la collaborazione tra i vari ministeri che permette da un lato di operare



controlli incrociati efficaci, dall'altro di dare sostanza alle istanze di trasparenza.

In sintesi la trasparenza comprende alcune informazioni fondamentali: l'acquirente finale, il valore, la quantità, il tipo di materiale di armamento, le industrie produttrici e i destinatari intermedi (o i Paesi coproduttori), essenziali per ricostruire dati globali sull'andamento del volume globale dell'export italiano di armi, Paesi acquirenti e distribuzione geopolitica, tipo di materiali esportati. Tali informazioni dovrebbero essere reperibili anche per i programmi congiunti di materiale di armamento che caratterizzano le nostre esportazioni.

Concentrando l'attenzione sulle forme di trasparenza "globale" ovvero relativa non ai singoli pezzi e componenti esportati, ma al sistema d'arma coprodotto finito, possiamo dire che l'art. 6 del Ddl ci fornisce indicazioni solo su industrie esportatrici, Paesi partner, tipo di coproduzione, ma non dà alcuna indicazione del valore, né della quantità, né globale della coproduzione, né sul destinatario finale.

L'art. 3 come emendato dal Governo nella nuova versione integra tali informazioni. Esso prevede infatti che, nel caso in cui un Paese partner esporti il sistema d'arma coprodotto con l'Italia, comunichi al Governo e quindi al Parlamento l'autorizzazione all'esportazione. È presumibile che la copia dell'autorizzazione rilasciata dal Paese partner (in una fase successiva a quella del rilascio dell'autorizzazione globale di progetto) contenga le informazioni mancanti relative al valore complessivo della coproduzione, destinatario finale e quantità di sistemi d'arma venduti (le altre erano già contenute nell'autorizzazione globale di progetto).

Essendo la trasparenza uno dei tre aspetti salienti della normativa, è importante esplicitare tali informazioni per legge: il valore globale della coproduzione (e la quota italiana), il tipo di materiale, il destinatario finale, la quantità dei sistemi d'arma venduti e il riferimento all'autorizzazione globale di progetto precedentemente rilasciata da applicare a tutte le operazioni che ricadano all'interno delle autorizzazioni globali di progetto.

Un ultimo punto concerne l'art. 6 del Ddl, ovvero i contenuti e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione globale di progetto.

Come noto, secondo l'Accordo quadro, è responsabilità di ogni singolo Stato stabilire le condizioni per il rilascio della licenza globale di progetto, e i suoi contenuti ovvero il format (art. 12).

Secondo Ian Anthony<sup>23</sup>, una licenza globale dovrebbe contenere informazioni sull'elenco dei materiali da esportare, quantità (anche massima) di pezzi e componenti da esportare, e/o

---

<sup>23</sup> Coordinatore della Ricerca per il SIPRI e direttore del SIPRI Arms Control and Non-proliferation Programme.



valore (valore anche massimo) e destinatario finale. D'altra parte modalità troppo generiche di rilascio possono presentare il rischio di operazioni illecite.

L'Italia ha adottato una formula particolarmente semplice, che richiede all'operatore informazioni solo sul tipo di coproduzione e sui Paesi e industrie che partecipano alla coproduzione, ma non sul valore, quantità anche massima, e destinatario. La licenza globale di progetto si configura quindi ancora come licenza tipo "open" che apre la possibilità di esportare senza limiti di quantità o di valore tutto ciò che risulta necessario alla coproduzione. È oltretutto opportuno precisare che sino ad ora non sono state rilasciate in Italia licenze generali di progetto così come risulta dalle Relazioni del Presidente del Consiglio al Parlamento degli ultimi anni<sup>24</sup>.

### **Cap. 3 La nuova direttiva dell'Unione Europea sul commercio di armamenti**

#### *3.1 La nuova direttiva dell'UE e il suo contesto normativo di riferimento*

Il Parlamento europeo, con la risoluzione legislativa del 16 Dicembre 2008, ha adottato una direttiva che mira a semplificare le norme e le procedure applicabili al trasferimento intracomunitario di prodotti destinati alla difesa al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Tale direttiva rientra nel cosiddetto "Defence Package", vale a dire quel "pacchetto" normativo costituito in sede Unione Europea oltreché dalla direttiva in questione anche da quella sugli appalti pubblici difesa e sicurezza<sup>25</sup> e dalla comunicazione sulla competitività delle industrie europee della difesa. Il "Defence Package" è stato istituito al fine di incentivare e incrementare la competitività nel settore industriale della difesa attraverso una serie di punti quali:

- cooperazione tecnologica ed industriale;
- struttura industriale integrata ed interdipendente;
- attenuazione delle barriere protezionistiche;
- fusioni settoriali;
- concentrazione della capacità nazionali in poli di eccellenza.

Come precisato dal maxi-emendamento di compromesso (sostenuto da commissione parlamentare, PPE/DE, PSE, ALDE e VERDI), la direttiva sul trasferimento intracomunitario di prodotti destinati alla difesa non incide sulla discrezionalità degli Stati membri in materia di politica di esportazione dei prodotti (destinati

---

<sup>24</sup> Relazioni del Presidente del Consiglio al Parlamento sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia; anno 2007, 2008.

<sup>25</sup> *Defence procurement*.



alla difesa) e non pregiudica la loro possibilità di proseguire e intensificare cooperazioni intergovernative .

Gli Stati membri avranno due anni dalla data di approvazione della direttiva per adottare le disposizioni legislative e regolamentari necessarie per conformarsi alla direttiva e dovranno renderle applicabili entro l'anno successivo.

### *3.2 Campo di applicazione*

La direttiva si applica alle armi leggere e di piccolo calibro e ad una lunga serie di prodotti elencati in un allegato. Questo include fucili, carabine, revolver, pistole, mitragliatrici, silenziatori, cannoni, mortai, armi anticarro, lanciafiamme militari, lanciatori o generatori militari di fumo, gas e materiali pirotecnici e congegni di mira. Comprende anche bombe, siluri, granate, razzi, mine, missili, cariche di profondità e cartucce, nonché apparecchiature appositamente progettate per maneggio, controllo, accensione, motorizzazione, lancio, posizionamento, disinnescimento, interferenza, detonazione o rilevazione di materiali. Sono compresi poi calcolatori per il bombardamento, apparati di puntamento e sistemi per il controllo delle armi.

La Direttiva si applica inoltre al trasferimento intracomunitario di carri armati, veicoli corazzati, mezzi anfibi e veicoli in grado di guadaire acque profonde e per il rimorchio o il trasporto di munizioni o di sistemi d'arma. Sono incluse anche le navi da combattimento e navi (di superficie o subacquee) appositamente progettate o modificate per operazioni offensive o difensive e i relativi sistemi di propulsione, reti antisommergibile e reti antisiluri, aeromobili da combattimento e loro componenti appositamente progettati per uso militare (inclusi i veicoli aerei senza equipaggio e le attrezzature per il rifornimento in volo), nonché paracaduti e sistemi simili di frenata per uomini, mezzi e armi.

Rientrano nel campo di applicazione anche gli apparati di contromisura elettronica, quelli progettati per la sorveglianza ed il monitoraggio dello spettro elettromagnetico a fini di intelligence o di sicurezza militare, i sistemi d'arma ad energia cinetica, a fascio di particelle, a radio frequenza ad elevata potenza e laser "appositamente progettati per distruggere un bersaglio o far fallire la missione del medesimo". Ma anche taluni software militari, le corazzature o equipaggiamenti di protezione e le apparecchiature specializzate per l'addestramento militare o per la simulazione di scenari militari. Infine, sono compresi gli agenti biologici e materiali radioattivi "adattati per essere utilizzati in guerra" per produrre danni alle popolazioni o agli animali, per degradare attrezzature o danneggiare le colture o l'ambiente, quali agenti nervini (come il



Sarin) per guerra chimica e i relativi equipaggiamenti di protezione e decontaminazione.

### *3.2 Licenza di trasferimento*

Il trasferimento di prodotti destinati alla difesa tra Stati membri sarà soggetto ad un'autorizzazione preventiva. Non sarà richiesta l'autorizzazione di altri Stati membri per il transito attraverso Stati membri o per l'ingresso nel territorio dello Stato membro in cui è situato il destinatario di prodotti destinati alla difesa, fatta salva l'applicazione delle disposizioni necessarie per garantire la tutela della pubblica sicurezza o dell'ordine pubblico, come ad esempio quelle in materia di sicurezza dei trasporti. La direttiva precisa anche i casi in cui gli Stati membri possono esentare i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa dall'obbligo dell'autorizzazione preventiva. Ad esempio, se il fornitore o il destinatario è un organismo governativo o fa parte delle forze armate, oppure se si tratta di forniture effettuate da Unione Europea, NATO, IAEA o da altre organizzazioni intergovernative per lo svolgimento dei propri compiti.

### *3.3 Registro dei trasferimenti e certificazione dell'affidabilità delle imprese*

Gli Stati membri dovranno garantire che i fornitori di prodotti destinati alla difesa informino i destinatari delle modalità e delle condizioni della licenza di trasferimento, comprese le restrizioni, relative all'impiego finale o all'esportazione di prodotti destinati alla difesa. Dovranno inoltre assicurarsi che i fornitori tengano un registro dettagliato e completo dei loro trasferimenti, conformemente alla legislazione in vigore nel rispettivo Stato membro, e definire gli obblighi in materia d'informazione cui è subordinata l'utilizzazione della licenza generale, globale o individuale di trasferimento. Il registro dovrà essere conservato per almeno tre anni.

Gli Stati membri saranno anche tenuti a designare le autorità competenti per la certificazione dei destinatari dei prodotti destinati alla difesa stabiliti nel loro territorio che usufruiscono di licenze emesse da altri Stati membri. La certificazione stabilisce l'affidabilità dell'impresa destinataria, in particolar modo per quanto concerne la sua capacità – valutata sulla base di una serie di criteri comuni – di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento.

Una serie di disposizioni precisano le norme in materia di cooperazione doganale e amministrativa.

### *3.4 Comparazione fra la nuova direttiva e la legge n. 185/90*

Una comparazione della direttiva comunitaria con la legge n. 185/90 risulta opportuna per verificare l'applicazione della prima



nel sistema normativo italiano relativo all'esportazione di armi. La nuova direttiva si apre con una serie di principi dai quali emergono i suoi elementi chiave. Partendo dal presupposto che il suo fine è quello, come indicato nel principio num. 1 " di realizzare un mercato interno che comporta l'eliminazione tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e l'istituzione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata" tale finalità trova il suo "principio generale" di attuazione in quello "fiduciario", più volte infatti si ricorre alla parola "fiducia" (punti: 29 - 33 - 38 - 40). Il ricorso ad un rapporto meramente fiduciario ed in quanto tale debole e poco garantista non si conforma alla normativa italiana che in tema di sicurezza nel commercio di armamenti affida i suoi controlli ad organi istituzionali ben definiti nei rispettivi ruoli e non ad una mero rapporto fiduciario.

Sempre da una lettura dei principi generali emergono degli elementi nuovi rispetto alla normativa italiana. Il primo di questi è costituito dall'**autorizzazione preventiva**, di cui si è parlato nel paragrafo 3.2: come cita infatti il comma 1 dell'art. 4, il trasferimento dei prodotti destinati alla difesa è soggetto ad un'autorizzazione preventiva che si traduce nell'assenza di richiesta dell'autorizzazione di altri Stati membri per il transito attraverso Stati membri o l'ingresso nel territorio dello Stato membro in cui è situato il destinatario di prodotti destinati alla difesa, fatta salva l'applicazione delle disposizioni necessarie per garantire la tutela della pubblica sicurezza o dell'ordine pubblico, come ad esempio quella in materia di sicurezza dei trasporti.

In verità, non sarebbe del tutto corretto definire l'autorizzazione preventiva quale elemento "nuovo" rispetto alla normativa italiana, ciò lo sarebbe solo dal punto nominale, perché di fatto l'art. 13 della legge n. 185/90 stabilisce che l'autorizzazione che viene rilasciata dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro delle finanze, e sentito il Comitato consultivo, può assumere anche la forma di licenza globale di progetto quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi o industriali di ricerca, sviluppo, produzioni 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 L. n. 185/90.

Un altro elemento presente nella Direttiva su cui è opportuno soffermare l'attenzione va riconosciuto nella **licenza generale di trasferimento**. Un ampio spazio a questo tipo di licenza viene riservato già nella prima parte della direttiva ovvero quella dedicata ai principi generali, nella quale viene specificato *in primis* che la



licenza generale, al pari di quella globale e individuale, figura quale forma di autorizzazione preventiva per il trasferimento di prodotti destinati alla difesa all'interno della Comunità e viene rilasciata al fornitore dallo Stato membro in cui questo è stabilito e dal cui territorio egli intende trasferire i prodotti destinati alla difesa (punto 15). Stando a quanto definito nel punto 16 la licenza globale esenterebbe lo Stato membro a cui il fornitore appartiene dal rilascio di alcun'altra autorizzazione per il transito attraverso altri Stati membri o per l'ingresso nel territorio di altri Stati membri. Tale prescrizione normativa non concorderebbe con quanto previsto dalla legge n. 185/90 che proprio nel capo primo dedicato alle disposizioni generali prevede che l'esenzione di autorizzazioni per il transito siano previste solo per il transito di materiali di armamento e di equipaggiamento per i bisogni di forze dei Paesi Alleati, secondo la definizione della Convenzione sullo Statuto delle Forze della Nato, purchè non siano invocate a qualsiasi titolo deroghe agli articoli VI, XI, XII, XIII, XIV della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico, ratificata con legge novembre 1955, n. 1335 (lettera C comma 9 art. 1)

Sempre secondo quanto disposto dalla direttiva, le licenze generali devono essere emesse mediante disposizioni regolamentari degli Stati membri autorizzanti le imprese che rispondano ai requisiti stabiliti in ciascuna licenza generale a trasferire tali prodotti.

Come già detto, una licenza generale deve essere emessa per i trasferimenti di prodotti destinati alle forze armate nonché per i trasferimenti di componenti destinati alle imprese europee certificate operanti nel settore della difesa. Gli Stati membri che partecipano ad un programma di cooperazione possono emettere una licenza generale per i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa a destinatari situati in altri Stati membri partecipanti se tali trasferimenti sono necessari per attuare il programma di cooperazione.

In particolare l'art. 5 della direttiva specifica che le licenze generali di trasferimento in linea di massima vengono emesse almeno nei seguenti casi:

- a) Il destinatario fa parte delle forze armate di uno Stato membro ovvero è un'autorità aggiudicatrice nel settore della difesa che effettua acquisti ad uso esclusivo delle forze armate di uno Stato membro;
- b) il destinatario è una impresa certificata ai sensi dell'art. 9<sup>26</sup>;

---

<sup>26</sup> L'art. 26 disciplina l'istituto della Certificazione, intesa quale attività svolta dalle autorità competenti al fine di stabilire l'affidabilità dell'impresa destinataria, in particolare per quanto concerne la sua capacità di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento.





- c) per dimostrazioni, valutazioni ed esportazioni;
- d) per operazioni di manutenzione e riparazione, se il destinatario è il fornitore originario dei prodotti destinati alla difesa.

Inoltre gli Stati membri che partecipino a un programma di cooperazione intestatale concernente lo sviluppo, la produzione e l'uso di uno o più prodotti destinati alla difesa possono emettere una licenza generale di trasferimento per trasferimenti ad altri Stati membri che partecipano a tale programma, necessari per la realizzazione di quest'ultimo.

La Direttiva contempla due istituti già presenti nella legge 185/90, ovvero quello delle licenze globali e delle licenze individuali.

Ai sensi dell'art. 6 della direttiva gli Stati membri decidono di rilasciare ai singoli fornitori, su loro richieste, licenze globali di trasferimento che autorizzano i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa a destinatari situati in uno o più altri Stati membri; gli Stati membri precisano in ogni licenza globale di trasferimento i prodotti o le categorie di prodotti destinati alla difesa a cui essa si riferisce e i destinatari o la categoria di destinatari autorizzati.

Come anzidetto la legge 185/90 prevede l'istituto della licenza globale specificando che la stessa ai sensi dell'art. 13 è una delle forme che può assumere l'autorizzazione (importazione, esportazione, transito di materiale di armamento) rilasciata al 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.

Quanto alle licenze individuali, l'Art. 7 della direttiva dispone che gli Stati membri decidono di rilasciare ai singoli fornitori, su loro richiesta, licenze individuali di trasferimento che autorizzano il trasferimento di una data quantità di determinati prodotti destinati alla difesa, da inoltrare a un destinatario in una o più spedizioni, in uno o più seguenti casi:

- a) quando la domanda di licenza è limitata a un solo trasferimento;
- b) quando è necessario per tutelare gli interessi essenziali della loro sicurezza o per tutelare l'ordine pubblico;
- c) quando è necessario per rispettare gli obblighi internazionali degli Stati membri;
- d) quando un Stato membro ha serie ragioni per ritenere che il fornitore non sarà in grado di conformarsi a tutte le modalità e condizioni affinché possa essergli rilasciata una licenza globale.



Da una prima analisi vertente sul confronto fra i due apparati normativi emergono due aspetti particolarmente interessanti. Il primo aspetto riguarda, come abbiamo visto, il concetto di “autorizzazione preventiva” consistente nel rilascio di una licenza di trasferimento, generale, globale o individuale.

Come si desume dall’art 4 della Direttiva, l’autorizzazione preventiva sostanzialmente esenta gli altri Stati membri dal rilascio di autorizzazioni per il transito nel loro territorio di prodotti destinati alla difesa, fatta salva l’applicazione delle disposizioni necessarie per garantire la tutela “della pubblica sicurezza o dell’ordine pubblico”. È importante precisare che in tutta la direttiva la pubblica sicurezza e l’ordine pubblico ricorrono come motivo di esenzione di diverse disposizioni normative. Il paragrafo 2 dell’art. 4 addirittura prevede una serie di casi in cui gli Stati membri possono esentare i trasferimenti destinati alla difesa dall’obbligo dell’autorizzazione preventiva, come ad esempio il caso in cui il fornitore o il destinatario è un organismo governativo o fa parte delle forze armate; si tratta di forniture effettuate dall’Unione Europea, dalla NATO, dalla IAEA, o da altre organizzazioni intergovernative per lo svolgimento dei propri compiti ecc.

Al contrario la legge 185/90 prevede oltre ad apposite autorizzazioni per l’importazione e l’esportazione, anche quelle per il transito, a ribadire l’importanza che nella stessa legge nazionale viene data ai controlli sugli spostamenti dei prodotti destinati alla difesa.

Il secondo aspetto riguarda propriamente una diversa linea direzionale che si ravviserebbe nelle due normative in questione. Come è stato già detto, la direttiva dell’UE prevede gli istituti della licenza generale, globale, individuale seguendo un ordine che in un certo qual modo si potrebbe definire di tipo decrescente (dal macro al micro), dove quindi la licenza generale e quella globale rappresenterebbero la “regola” e la licenza individuale “l’eccezione”. La legge 185/90, al contrario, presenta un orientamento direzionale opposto dove la licenza individuale rappresenterebbe la regola e quella globale l’eccezione (ordine crescente: dal micro al macro). Questo aspetto è chiaramente sintomatico dei diversi principi che sottendono alle due normative, quella comunitaria finalizzata a globalizzare il commercio di armi in termini di diminuzione dei controlli e quella nazionale (185/90) particolarmente attenta a che i singoli spostamenti di armi siano opportunamente autorizzati dalle preordinate autorità competenti. È opportuno nell’esprimere questa considerazione l’uso del “condizionale” in quanto essa è frutto di una valutazione interpretativa che, però, non trova conferma in una definizione normativa.

Per quanto riguarda la certificazione, l’art. 9 della direttiva stabilisce che spetta agli Stati membri la designazione delle autorità



competenti per la certificazione dei destinatari dei prodotti destinati alla difesa stabiliti nel loro territorio (che godono di licenze emesse da altri Stati membri in conformità dell'art. 5, paragrafo. 2, lettera b); la certificazione stabilisce l'affidabilità dell'impresa destinataria, in particolare per quanto concerne la sua capacità di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento che viene valutata sulla base di una serie di criteri comuni come, ad esempio:

- (1) l'esperienza comprovata in attività inerenti alla difesa;
- (2) la nomina di un dirigente superiore ad un incarico specifico comportante la responsabilità personale dei trasferimenti e delle esportazioni;
- (3) l'impegno scritto dell'impresa, sottoscritto dal dirigente superiore, di adottare tutte le misure necessarie per rispettare e far rispettare tutte le condizioni particolari relative all'impiego finale e all'esportazione di ciascuno dei componenti o dei prodotti ricevuti;
- (4) l'impegno scritto dell'impresa, sottoscritto dal dirigente superiore, di fornire con la dovuta diligenza alle autorità competenti "su loro richiesta" informazioni dettagliate circa gli utilizzatori finali o l'impiego finale di tutti i prodotti esportati, trasferiti o ricevuti dall'impresa stessa usufruendo di una licenza di trasferimento da un altro Stato membro;
- (5) descrizione, controfirmata dal dirigente superiore, del programma interno di conformità o del sistema di gestione dei trasferimenti e delle esportazioni messo in atto nell'impresa.

Il certificato deve contenere una serie di informazioni fra cui l'autorità competente che rilascia il certificato, nonché nome e indirizzo del destinatario e in particolar modo una dichiarazione circa la conformità del destinatario ai criteri precedentemente elencati.

Le autorità competenti verificano almeno ogni tre anni la conformità del destinatario ai criteri di cui sopra.

Se un'autorità competente di uno Stato membro constata che il titolare di un certificato stabilito nel proprio territorio non risponde più ai criteri di cui al paragrafo 2 dell'art. 9 e alle condizioni di cui al paragrafo 4, adotta le opportune misure, che possono consistere anche nella sospensione o addirittura nella revoca del certificato.

La certificazione costituisce un elemento di fondamentale importanza nella Direttiva in quanto garantisce un controllo abbastanza definito sull'impresa destinataria che in tal senso sarà maggiormente vincolata al rispetto delle restrizioni di destinazione relative ai prodotti oggetto della licenza di trasferimento.

Il sistema di controllo sui destinatari dei prodotti della difesa adottato dalla legge 185/90 si basa fondamentalmente sulla



cosiddetto “certificato di uso finale”. L’impresa italiana che faccia richiesta di un’autorizzazione per l’esportazione, le cessioni di licenza e transito, ai sensi dell’art. 11 deve presentarne formale domanda al Ministero degli Affari Esteri che ne dà notizia al Ministero del Commercio con l’estero.

La domanda deve contenere una serie di indicazioni espressamente previste dai commi 1, 2 e 3 del succitato art. 11 e fra queste la lettera d del comma 2 precisa che la domanda deve contenere altresì l’indicazione del Paese di destinazione finale del materiale ovvero eventuali Paesi, enti, imprese e soggetti di destinazione intermedia o finale ai sensi del comma 3, lettera C, nella quale è specificato che alla domanda deve essere accluso, per i Paesi che non partecipano con l’Italia ad accordi di controllo reciproco sulle esportazioni di materiali di armamento, “un certificato di uso finale” rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario, attestante che il materiale viene importato per proprio uso e che non verrà riesportato senza la preventiva autorizzazione delle autorità italiane preposte a tale compito.

Precisa oltretutto il comma 4 del medesimo articolo che: “il certificato di uso finale deve essere autenticato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane accreditate presso il Paese che lo ha rilasciato”. Il certificato d’uso finale in quanto accluso alla domanda di autorizzazione ne costituisce un elemento di valutazione ai fini del suo accoglimento e, una volta accolta, motivo di sospensione o revoca dell’autorizzazione qualora si accertasse la presenza di violazioni della prescrizioni normative circa l’uso finale del materiale.

L’art. 11 sempre della L. n. 185/90 al comma 5 stabilisce che per le operazioni di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento da e verso Paesi Nato e Ue non si richiede il certificato d’uso finale.

Il confronto tra le disposizioni normative concernenti la certificazione, rispettivamente della direttiva UE e della L.185/90, ci consente di dedurre la presenza nella direttiva di una particolare attenzione riservata alla destinazione dei prodotti destinati al mercato della difesa all’interno dell’UE.

L’articolo 15 della direttiva si occupa, invece, delle cosiddette “misure di salvaguardia”, un istituto, questo, che per certi versi si ricollega a quanto commentato poc’anzi circa la tutela sulla destinazione d’uso dei prodotti della difesa una volta giunti presso il destinatario. Il paragrafo 1 dell’art. 15 stabilisce, infatti, che se uno Stato membro che rilascia una licenza ritiene che esista un serio rischio che un destinatario certificato in un altro Stato membro di destinazione non rispetterà le condizioni cui è soggetta la licenza generale di trasferimento, ovvero se ritiene che l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza, o i suoi interessi essenziali di sicurezza possano



risentirne, esso ne informa l'altro Stato membro e chiede una verifica della situazione. Precisa il paragrafo 2 che qualora i dubbi di cui al paragrafo 1 persistano, lo Stato membro può sospendere provvisoriamente gli effetti della sua licenza generale di trasferimento nei riguardi delle società in questione. Esso informa gli altri Stati membri e la Commissione (parlamentare europea) delle ragioni della misura di salvaguardia. Lo Stato membro che ha adottato la misura di salvaguardia può decidere di revocarla qualora non la ritenga più giustificata.

Non vanno confuse con le misure di salvaguardia le sanzioni, espressamente disciplinate dall'art. 16 ai sensi del quale viene rimesso in capo agli Stati membri l'impegno di stabilire le norme sulle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni adottate per dare attuazione alla direttiva, in particolare nel caso in cui le informazioni fornite in conformità dell'art. 8 paragrafo 1<sup>27</sup>, e dell'art. 10<sup>28</sup>, in merito al rispetto delle restrizioni all'esportazione cui è soggetta una licenza di trasferimento, siano false o incomplete.

È opportuno notare, sulla base di quanto detto, che se da una parte indubbiamente la nuova direttiva dell'UE tende a semplificare i rapporti di scambio di prodotti della difesa fra gli Stati membri, introducendo l'istituto della licenza generale o riducendo i controlli sui transiti, dall'altra sembra non lesinare controlli sulla destinazione finale del materiale e questo aspetto costituisce un dato di rilevante importanza nel momento in cui si affronta la questione relativa al rapporto di compatibilità tra la direttiva e la legge 185/90, visto che la direttiva prevede una serie di fattispecie non previste attualmente dalla disciplina italiana sull'esportazione di armi, che è stata comunque modificata nel 2003 con la già citata legge n. 148 allo scopo di definire forme di autorizzazioni e controlli semplificati per lo scambio di materiale di armamento con i Paesi dell'UE e della Nato.

## **Conclusioni**

L'intento della ricerca è stato quello di delineare il quadro generale dei rapporti fra gli Stati europei in materia di commercio di armamenti evidenziando la coesistenza non sempre armonica di molteplici collaborazioni tra differenti Stati finalizzate allo snellimento delle procedure di trasferimento dei prodotti destinati alla difesa. Una realtà, questa, particolarmente complessa, che da una parte desta preoccupazioni sul piano della "pacifica convivenza" fra questi accordi, e dall'altra sul piano dei rapporti fra questi e le normative nazionali che sempre più spesso si trovano ad essere pregiudicate nella loro integrità per consentire il recepimento di

---

<sup>27</sup> "Informazioni comunicate dai fornitori".

<sup>28</sup> "Restrizioni all'esportazione".



questi accordi internazionali; è il caso della legge italiana 185/90, come modificata dalla la legge 17 giugno n. 148 del 2003, con la quale l'Italia ha ratificato l'Accordo di Farnborough.

Se da una parte è doveroso sottolineare le problematiche che caratterizzano questo fenomeno, dall'altra sarebbe poco opportuno non analizzare quelli che sono i motivi che hanno innescato il fenomeno della "globalizzazione" anche nel settore del commercio degli armamenti e, più ampiamente, in quello della difesa.

Quando si parla di "globalizzazione" del settore difesa, ci si riferisce in particolar modo a quel fenomeno che nel giro di pochi decenni ha visto il proliferare di acquisizioni, fusioni, joint ventures, partnerships, collaborazioni che hanno consentito una riduzione dei costi ed un' espansione del mercato.

I vantaggi di queste collaborazioni si traducono altresì in termini di ottimizzazione delle risorse, vale a dire: bilanci della difesa più contenuti ed eliminazione di ridondanze/duplicazioni in ricerca e produzione.

Se si considera il fenomeno del partneriato da un punto di vista strettamente militare, esso consente agli Stati di rispondere alle nuove esigenze, essere tecnologicamente avanzati e interoperabili, affrontare costi di sviluppo elevati e non sostenibili da una singola nazione.

L'attuale mercato europeo della difesa risulta frammentato, infatti queste collaborazioni fra Stati, se da una parte favoriscono una serie di vantaggi, dall'altra finiscono per bloccare i mercati nazionali che si ritrovano chiusi alla concorrenza.

Si ravvisa quindi la necessità di "un'apertura" del mercato europeo, un'apertura che deve tradursi nell'acquisizione di regole comuni, di una razionalizzazione e concentrazione della struttura industriale europea, di una cooperazione transatlantica.

È proprio in quest'ottica che si pone la nuova direttiva dell'Unione Europea sul commercio di armamenti di cui si è avuto modo di parlare nell'ultima parte della ricerca. Essa, infatti, rientra nel "Defence Package", il cosiddetto Pacchetto difesa, del quale fanno parte sia la suddetta direttiva sui trasferimenti intra-comunitari (intra-community transfers ICT ), sia quella sugli appalti pubblici difesa e sicurezza, meglio nota come "Defence Procurement".

Lo scopo del "Defence Package" è quello di incrementare la competitività nel settore industriale della difesa attraverso una serie di punti di cui si è già parlato, ma che è opportuno ricordare nuovamente:

- cooperazione tecnologica ed industriale;
- struttura industriale integrata e interdipendente;
- attenuazione delle barriere protezionistiche;
- fusioni settoriali;





- concentrazione delle capacità nazionali in poli di eccellenza;


Quest'ultimo punto ha suscitato non poche polemiche soprattutto da parte delle piccole industrie del settore difesa che in questo modo si troverebbero ad essere "escluse" dal giro di affari che ruota intorno a questo potente settore.


*Bibliografia essenziale*


 Legge 9 luglio 1990, n. 185.


 Legge 17 giugno 2003, n. 148.


 Ddl n. 1927.

 OSCAR Report 21/22 *"Trasparenza e controllo nel commercio di armi: le implicazioni delle modifiche alla legge n. 185/90"*; supplemento a IRES News n. 77 settembre/dicembre 2002.

 Risoluzione legislativa del Parlamento Europeo del 16 dicembre 2008 *"sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa"*.

 Rapporto del Presidente del Consiglio dei ministri *"sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"*; Documento "A" anno 2008.

 Rapporto del Presidente del Consiglio dei ministri *"sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"*; Documento "A" anno 2007.

 *Taking Control. L'Opportunità di migliorare il Codice di condotta dell'Unione Europea sui trasferimenti di armi.* Un rapporto delle organizzazioni non governative europee, Settembre 2004 (traduzione italiana del sommario esecutivo),

[http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito\\_archiviodisarmo/upload/documenti/28582\\_438-7145\\_taking\\_control\\_italiano.pdf](http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/28582_438-7145_taking_control_italiano.pdf)

## **SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE**

Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo  
Piazza Cavour 17 - 00193 Roma - tel. 0636000343 fax 0636000345  
e-mail: [info@archiviodisarmo.it](mailto:info@archiviodisarmo.it) [www.archiviodisarmo.it](http://www.archiviodisarmo.it)

Direttore Responsabile: Sandro Medici  
Direttore scientifico: Maurizio Simoncelli  
Registrazione Tribunale di Roma n. 545/86

