

marzo-aprile 2008

La Direttiva UE sui trasferimenti di armi e la legislazione italiana

di Giulia Pelosi¹

La direttiva concernente i trasferimenti all'interno della comunità di prodotti destinati alla difesa nasce con lo scopo di realizzare un mercato europeo delle attrezzature militari, data la fragilità del quadro normativo dei trasferimenti dell'industria europea della difesa.

Anche se bisognerà attendere l'effettiva attuazione della norma per poterne valutare gli effetti sulla legislazione italiana, e in particolare sulla legge 185/90, è facilmente intuibile che essa comporterà un'immediata riduzione dei controlli sul trasferimento di armi, in virtù della volontà di rafforzare la fiducia tra gli Stati membri, una semplificazione del procedimento autorizzatorio, dato il passaggio dalla licenza individuale di trasferimento, che ormai rappresenta soltanto un'eccezione, alla licenza generale e una vanificazione degli strumenti sanzionatori disciplinati dalla legge 185/90.

I paesi membri dell'Unione Europea sono i principali esportatori di armi, tanto da raggiungere nel 2006 la cifra record di 10,5 miliardi di dollari, corrispondenti al 39,2% di tutti i trasferimenti a livello internazionale. Questo dato comprende sia i trasferimenti interni tra i vari Stati membri, sia le esportazioni all'esterno dell'Unione Europea.

Riguardo ai trasferimenti extra-europei, l'Unione Europea raggiunge il 20% del commercio mondiale di armi, di cui i principali importatori sono la Cina e l'India.

Sempre nel 2006 il principale esportatore, tra i membri dell'Unione Europea, è la Germania che, con un totale di 3,8 miliardi di dollari, raddoppia l'export di armi del 2005. Seguono la Francia, l'Olanda (1,5 miliardi di dollari) e la Gran Bretagna che supera il miliardo di dollari nell'esportazione di armamenti. L'Italia, invece, scende al quinto posto a livello europeo (settimo nella classifica generale) rispetto al 2005 con un export totale di 860 milioni di dollari.

¹ Giulia Pelosi, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma Tre, si occupa di diritto internazionale.



Contesto generale

La Commissione Europea da tempo pone l'accento sulla fragilità del quadro normativo dei trasferimenti dell'industria europea della difesa e sulla necessità di creare un mercato europeo delle attrezzature militari (European Defence Equipment Market, EDEM).

Tale esigenza si riscontra anche nella prassi di alcuni Stati membri dell'Unione i quali, in mancanza di una disciplina comune sul trasferimento di prodotti militari, hanno concluso degli accordi *ad hoc*, al fine di regolare un settore frammentato dal punto di vista legislativo, come quello del commercio di armamenti.

Tra questi ricordiamo la Lettera di Intenti (LoI), stipulata nel 1998 tra Germania, Francia, Spagna, Regno Unito, Italia e Svezia volta ad agevolare la ristrutturazione dell'industria della difesa in Europa, in particolare nel caso in cui riguardi le coproduzioni. Tale forma di cooperazione è stata successivamente ribadita dagli stessi Stati firmatari con l'accordo di Farnborough del 2000². L'accordo nasce con lo scopo di semplificare l'esportazione e i trasferimenti tra gli Stati membri.

Sempre nel 1998 è stato adottato il Codice di Condotta dell'Unione Europea sull'esportazione di armi nel contesto della politica estera e di sicurezza comune. Tale codice, adottato al fine di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri, prevede otto criteri etici all'esportazione³ e un meccanismo di scambio di informazioni tra gli Stati membri sull'esportazione di materiale di armamento. Al fine di migliorare lo scambio di informazioni tra i membri, il Codice prevede che ogni Stato rediga un rapporto annuale sulle esportazioni, nonché sull'attuazione del Codice stesso. Tale rapporto rende note tutte le violazioni degli otto criteri previsti dal Codice poste in essere dagli Stati membri. Per quanto il Codice comporti un grande passo in avanti verso l'adozione di una posizione comune nel settore della difesa, è opportuno sottolineare come questo non sia giuridicamente

² Tali accordi hanno creato un contesto di cooperazione per i sei Stati membri firmatari, i quali si sono impegnati ad applicare modalità di esportazione semplificate ai trasferimenti effettuati nel quadro di sviluppi e programmi di produzione congiunti e ai trasferimenti nell'ambito degli acquisti, da parte delle forze militari di uno Stato partecipante, del sistema e dei suoi componenti prodotti. Nel 2004 mediante un accordo di trasposizione è stato disciplinato l'impegno di ciascun firmatario di rilasciare ai produttori nazionali delle licenze globali, che permettono i trasferimenti necessari nell'attuazione di un programma di cooperazione in materia di armamenti e a riconoscerne la validità in tutti i paesi partecipanti all'accordo.

³ 1) Rispetto degli impegni nazionali degli Stati membri; 2) Rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale; 3) Situazione interna del paese di destinazione finale in funzione dell'esistenza di tensioni o di conflitti armati; 4) Mantenimento della pace, sicurezza e stabilità regionale; 5) Sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro, e sicurezza nazionale dei paesi amici e alleati; 6) Gli Stati membri terranno in considerazione l'atteggiamento del paese acquirente nei confronti della Comunità internazionale; 7) Gli Stati membri valuteranno l'esistenza del rischio che il materiale possa essere deviato all'interno del paese acquirente e verso destinazioni indesiderate (triangolazioni); 8) Gli Stati membri terranno in considerazione la compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnica ed economica dello Stato ricevente.



vincolante; inoltre è stato da più parti sottolineato che l'eccessiva ambiguità dei criteri lascia ai singoli Stati la possibilità di interpretarli seguendo i propri interessi politici piuttosto che in base alle linee guida del Codice.

Infine, nel 2004 è stata creata l'Agenzia Europea per la difesa con il compito di contribuire "alla creazione di un mercato europeo degli equipaggiamenti per la difesa competitivo sul piano internazionale, dando un impulso e un contributo ulteriore allo sviluppo e all'armonizzazione delle norme e dei regolamenti attinenti al mercato europeo della difesa"⁴.

Uno dei primi passi verso la creazione di un mercato unico per la difesa, che ha ottenuto una certa eco in ambito comunitario, risale a una comunicazione sulla politica dell'Unione Europea in materia di attrezzature militari del 2003⁵, avente ad oggetto lo studio dei "Trasferimenti intracomunitari di prodotti militari".

Gli impegni assunti dalla Commissione in tale occasione sono stati successivamente ribaditi in una consultazione pubblica nel 2006 sulla circolazione intracomunitaria dei prodotti connessi alla difesa degli Stati membri.

Nel 2005 è stato realizzato uno studio per la Commissione Europea, intitolato "I trasferimenti intracomunitari di prodotti destinati alla difesa", che ha valutato i costi diretti e indiretti derivanti dagli ostacoli ai trasferimenti, i quali ammonterebbero a 3,16 miliardi di euro l'anno⁶. Per quanto la stessa Commissione riconosca la difficoltà di valutare i benefici che potrebbero derivare da una semplificazione della cooperazione industriale, è ormai opinione comune che la frammentazione in diversi sistemi di licenza ne costituisca un ostacolo.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, i prodotti connessi alla difesa rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, in particolare del principio della libera circolazione dei beni e dei servizi e della politica commerciale. Tuttavia gli articoli 30 e 296 CE permettono agli Stati membri di giustificare l'adozione di misure restrittive, con la condizione di dover volta per volta dare prova della necessità e proporzionalità, al fine di proteggere la sicurezza nazionale. E', dunque, da escludere la sussistenza di una riserva generale a favore di tutte le misure adottate dagli Stati membri in virtù della sicurezza nazionale⁷.

⁴ Consiglio Relazioni Esterne del 17 Novembre 2003, Doc. 14500/03, p. 13. Inoltre il comitato direttivo dell'Agenzia ha adottato un regime per un Codice di Condotta applicabile dal luglio 2006 alle commesse militari nelle situazioni previste dall'articolo 296 del trattato CE. Questo codice sollecita gli Stati membri firmatari a semplificare i trasferimenti e i transiti intracomunitari di merci e tecnologie per la difesa.

⁵ COM(2003) 113 def. dell'11.3.2003.

⁶ Da tale studio è stato altresì rilevato che il trasferimento delle licenze ha un costo diretto di 434 milioni di euro l'anno, mentre i costi indiretti ammontano a 2,73 miliardi di euro l'anno.

⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Antonio La Pergola, causa C-273/97, Sirdar, punto 11. Tale statuizione si è rivelata necessaria a causa degli eccessivi abusi, da parte degli Stati membri, dell'articolo 296. Questa norma rappresenterebbe, infatti, l'ostacolo maggiore al miglioramento della competitività delle industrie europee.



Proposta di direttiva concernente i trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti destinati alla difesa

La proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel dicembre 2007⁸ si inserisce in una cornice in cui fanno parte altre misure che interessano il settore della difesa, ovvero una comunicazione quadro e due iniziative legislative, concernenti rispettivamente le commesse pubbliche e i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa. La proposta di direttiva sulla semplificazione dei trasferimenti avrà la funzione di completare quella sulle commesse; infatti, l'apertura dei mercati ha come presupposto l'eliminazione di inutili ostacoli per i committenti nella fornitura dei prodotti.

Tale proposta nasce come conseguenza di una serie di consultazioni portate avanti sin dal 2003⁹. Essa rientra nel pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) ed incide direttamente su aspetti quali il miglioramento della sicurezza delle forniture delle forze armate per gli Stati membri. Inoltre, l'ultima considerazione rimanda agli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, in relazione al rafforzamento della competitività industriale internazionale delle industrie europee nel settore della difesa e al mantenimento dell'occupazione in Europa.

Scelta dello strumento

La direttiva è, secondo la Commissione, lo strumento legislativo che si presta meglio a regolare il trasferimento dei prodotti destinati alla difesa. Agli Stati membri resta la competenza in merito alla semplificazione delle procedure di rilascio delle licenze. Tale strumento, lasciando agli Stati membri un'ampia discrezionalità riguardo ai mezzi più idonei per la creazione di un sistema di licenze globali e generali, si adatta meglio alla particolare specificità e delicatezza delle questioni riguardanti la difesa. Nella consultazione della Commissione Europea portata avanti dal marzo al settembre 2006 sui risultati della consultazione pubblica sui trasferimenti intracomunitari dei prodotti connessi alla difesa, viene evidenziato come diversi Stati (tra cui l'Italia) fossero, invece, a favore dello strumento legislativo del regolamento, a causa della sua immediata esecutività ed applicabilità.

Semplificazione

La proposta di direttiva tende alla semplificazione delle procedure amministrative per le pubbliche amministrazioni, nonché la semplificazione delle procedure amministrative per le imprese. Riducendo il numero delle domande di

⁸ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti destinati alla difesa del 5-12-2007.

⁹ In un documento di consultazione sulla circolazione intracomunitaria dei prodotti connessi alla difesa degli Stati membri, tenutasi dal marzo al settembre 2006, vengono ribaditi gli impegni assunti dalla Commissione nel contesto della comunicazione sulla politica dell'Unione Europea in materia di attrezzature militari, nonché lo studio sui trasferimenti intracomunitari di prodotti militari. La consultazione nasce con lo scopo di preparare un'iniziativa comunitaria per agevolare la circolazione dei prodotti militari all'interno della Comunità.



licenza, la direttiva avrà come effetto principale anche la diminuzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni nazionali.

Anche le imprese saranno favorite in virtù della riduzione degli oneri connessi alle domande di licenza.

Motivazione e obiettivi della proposta

All'interno dell'Unione Europea, l'esportazione di prodotti destinati alla difesa è oggi soggetta a un regime nazionale di licenza. Da ciò deriva la frammentazione del quadro legale dei regimi dei trasferimenti di armi in 27 regimi nazionali molto diversi tra loro. Secondo il parere della Commissione, questa eccessiva frammentazione comporta gravosi oneri amministrativi in capo alle singole imprese ed eccessivi ritardi nei tempi di fornitura. La Commissione ritiene che tali inconvenienti siano del tutto sproporzionati rispetto alle effettive necessità di controllo, in quanto è piuttosto improbabile che le domande di licenza per i trasferimenti all'interno della Comunità vengano respinte. Infatti, la pluralità di regimi ostacola anche la competitività delle industrie, nonché lo sviluppo di un mercato unico europeo delle attrezzature per la difesa.

La proposta della Commissione muove dal presupposto che ormai, dopo cinquant'anni di integrazione europea, il trasferimento di armi all'interno della Comunità non rappresenta più un pericolo alla sicurezza nazionale. Inoltre, nell'attuale contesto, la disciplina dei trasferimenti all'interno della comunità appare piuttosto simile a quella dei trasferimenti verso paesi terzi.

L'obiettivo della Commissione è rappresentato dalla volontà di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri introducendo, però, delle disposizioni specifiche circa il rischio di riesportazioni indesiderate.

Sintesi delle misure proposte

Lo scopo principale della Commissione è, dunque, quello di ridurre la complessità della regolamentazione derivante dalla frammentazione delle normative in tema di commercio di armi e creare un mercato della difesa aperto e competitivo, eliminando gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e limitando il più possibile le distorsioni alla concorrenza, mediante la semplificazione dei trasferimenti all'interno dell'Unione dei prodotti destinati alla difesa e tramite l'armonizzazione delle procedure e delle condizioni per il rilascio delle licenze.

La proposta di direttiva si articola lungo due linee di intervento:

- per quanto riguarda la semplificazione, prevede che gli Stati rilascino licenze generali e globali, per i trasferimenti all'interno della Comunità e licenze individuali solo in casi eccezionali;

- in riferimento all'armonizzazione, la proposta sancisce che gli Stati membri prevedano regimi di licenza generale per due tipi di trasferimenti: quelli spettanti alle amministrazioni pubbliche di altri Stati membri e quelli ai destinatari di altri Stati membri di cui sia certificata la rispondenza ai criteri previsti dalla direttiva. Gli Stati membri hanno, inoltre, il compito di stabilire le modalità e le condizioni d'uso di ogni licenza.



Più specificamente la licenza generale¹⁰, che permette di effettuare più trasferimenti di più prodotti destinati alla difesa ad una o più categorie di destinatari situati in un altro Stato membro, deve essere emessa:

- a) per i trasferimenti di prodotti destinati alle forze armate;
- b) per i trasferimenti di sottosistemi e di componenti destinati ad imprese europee certificate operanti nel settore della difesa;
- c) da parte degli Stati membri che partecipano a un programma di cooperazione, 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;
- d) nei casi in cui, per la natura dei prodotti e dei destinatari, i rischi per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, della pace, della sicurezza e delle stabilità sono scarsi.

In tutti gli altri casi, sarà emessa una licenza globale. Le licenze globali sono rilasciate ai singoli fornitori per uno o più trasferimenti di uno o più prodotti destinati alla difesa a uno o più destinatari situati in un altro Stato membro. L'articolo 6 della direttiva sancisce che «gli Stati membri rilasciano ai singoli fornitori, su loro richiesta, licenze globali di trasferimento che autorizzano uno o più trasferimenti di uno o più prodotti destinati alla difesa a uno o più destinatari situati in un altro Stato membro.

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, i destinatari o la categoria di destinatari autorizzati e la durata di validità della licenza.

La validità di una licenza globale di trasferimento è di almeno tre anni».

Ove non sia possibile rilasciare licenze generali né globali, lo Stato membro provvederà ad emettere licenze individuali di trasferimento. «Gli Stati membri rilasciano ai singoli fornitori, su loro richiesta, licenze individuali di trasferimento che autorizzano un trasferimento di prodotti destinati alla difesa a un destinatario solo in uno dei 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;
- c) quando è necessario per rispettare gli obblighi e gli impegni che derivano per gli Stati membri da regimi internazionali di non proliferazione, disposizioni sul controllo delle esportazioni o trattati»¹¹.

¹⁰ Articolo 5: 1. Gli Stati membri emettono licenze generali di trasferimento che autorizzano direttamente i fornitori stabiliti nei rispettivi territori che rispondono ai requisiti indicati nella licenza a effettuare più trasferimenti di più prodotti destinati alla difesa ad una o più categorie di destinatari situati in un altro Stato membro, almeno nei casi seguenti:

- a) il destinatario fa parte delle forze armate di uno Stato membro;
- b) il destinatario è un'impresa certificata ai sensi dell'articolo 9.

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

¹¹ Articolo 7 direttiva comunitaria.



E' dunque indicato in maniera chiara e precisa che la licenza individuale rappresenti ormai soltanto un'eccezione rispetto alla licenza generale.

Le imprese avranno poi il compito di comunicare alle competenti autorità l'uso di licenze generali, al fine di permettere un'informazione trasparente sui trasferimenti di prodotti destinati alla difesa, per assicurare un controllo democratico.

Viene inoltre sottolineato che la discrezionalità degli Stati membri nella determinazione delle modalità e condizioni per il rilascio delle autorizzazioni debba esser tale da consentire il proseguimento della cooperazione in atto nell'attuale quadro internazionale di controllo delle esportazioni.

Al fine di migliorare ed accrescere la fiducia tra gli Stati membri, la direttiva prevede altri due strumenti:

- ogni Stato membro dovrà certificare, sulla base di criteri comuni, le imprese che intendono usufruire di licenze generali per le loro forniture, rilasciate da altri Stati membri;

- le imprese che richiedono una licenza di esportazione¹² dovranno dare prova alle autorità competenti di rispettare le restrizioni alle esportazioni stabilite dal paese d'origine.

Le certificazioni stabiliscono le capacità di un destinatario di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento, sulla base di criteri comuni previsti dalla direttiva stessa¹³. Nell'ipotesi in cui l'autorità competente di

¹² E' opportuno precisare che in base alla lettera della direttiva per "licenza di trasferimento" deve intendersi l'autorizzazione di trasferire prodotti destinati alla difesa ad un destinatario situato in un altro Stato membro; per "licenza di esportazione", invece, si intende l'autorizzazione di fornire prodotti destinati alla difesa a un destinatario stabilito in un paese terzo (articolo 3).

¹³ Articolo 9: 1. Gli Stati membri designano le autorità competenti per la certificazione dei destinatari stabiliti nel loro territorio.

2. In particolare, la certificazione stabilisce la capacità di un destinatario di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento, sulla base dei seguenti criteri comuni:

(a) esperienza e reputazione in attività inerenti alla difesa, attestate in particolare da un'autorizzazione a produrre e commercializzare prodotti destinati alla difesa e dall'impiego di personale dirigente sperimentato;

(b) attività industriale pertinente nel settore dei prodotti destinati alla difesa nella Comunità, in particolare la capacità di integrazione di sistemi o sottosistemi;

(c) la nomina di un dirigente superiore ad un incarico specifico comportante la responsabilità personale dei trasferimenti e delle esportazioni;

(d) l'impegno scritto dell'impresa, sottoscritto dal dirigente superiore di cui alla lettera c), 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;

(e) l'impegno scritto dell'impresa, sottoscritto dal dirigente superiore di cui alla lettera c), 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,



uno Stato membro ravvisi che il titolare di un certificato stabilito nel proprio territorio non risponde più ai criteri e alle condizioni sancite dalla direttiva, adoterà le opportune misure, tra cui è prevista anche la revoca del certificato. Di tale decisione dovranno esserne informati gli altri Stati e la Commissione.

Il miglioramento delle condizioni di fiducia tra i singoli Stati è altresì necessaria al fine di permettere la progressiva sostituzione dei controlli individuali *ex ante* nello Stato membro d'origine con controlli generali *ex post*, garantendo in tal modo che i prodotti destinati alla difesa non siano esportati in paesi terzi in violazione delle restrizioni all'esportazione. L'articolo 10 della direttiva prevede che «Gli Stati membri dispongono che i destinatari di prodotti destinati alla difesa, quando richiedono una licenza di esportazione, confermino alle autorità competenti, nei casi in cui tali prodotti ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento siano soggetti a restrizioni all'esportazione, di essersi attenuti a tali restrizioni.

Se il consenso dello Stato membro di origine all'esportazione contemplata è necessario ma non è stato ottenuto, gli Stati membri consultano lo Stato membro di origine».

Il Capo IV della direttiva è dedicato alla cooperazione doganale e amministrativa.

«Gli Stati membri dispongono che l'esportatore, nell'espletare le formalità richieste per l'esportazione di prodotti destinati alla difesa presso l'ufficio doganale competente per trattare la dichiarazione di esportazione, dimostri di aver ottenuto le necessarie licenze di

trasferiti o ricevuti dall'impresa stessa usufruendo di una licenza di trasferimento da un altro Stato membro;

(f) descrizione, controfirmata dal dirigente superiore di cui alla lettera c), del programma interno di conformità o del sistema di gestione delle esportazioni messo in atto nell'impresa.

La descrizione di cui alla lettera f) del primo comma precisa le risorse organizzative, umane e tecniche destinate alla gestione dei trasferimenti e delle esportazioni, la catena delle responsabilità nella struttura dell'impresa, le procedure di audit interno, le misure di sensibilizzazione e di formazione del personale, le disposizioni in fatto di sicurezza fisica e tecnica, la tenuta dei registri e la tracciabilità dei trasferimenti e delle esportazioni.

3. Il certificato contiene le seguenti informazioni:

(a) l'autorità competente che rilascia il certificato;

(b) nome e indirizzo del destinatario;

(c) una dichiarazione circa la conformità del destinatario ai criteri di cui al paragrafo 1;

(d) la data di rilascio e la durata di validità del certificato.

La durata di validità del certificato di cui alla lettera d) non può in ogni caso essere superiore a cinque anni.

4. I certificati possono contenere ulteriori condizioni relative a:

(a) la comunicazione di informazioni richieste per la verifica della conformità ai criteri comuni;

(b) la sospensione o la revoca del certificato.

5. Le autorità competenti verificano regolarmente la conformità del destinatario ai criteri di cui al paragrafo 2 e alle condizioni indicate nei certificati di cui al paragrafo 4.

6. Gli Stati membri riconoscono i certificati rilasciati da un altro Stato membro.

7. 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 e alle condizioni di cui al paragrafo 4, adotta le opportune misure, che possono consistere anche nella revoca del certificato. L'autorità competente informa la Commissione e gli altri Stati membri della propria decisione.

8. Gli Stati membri pubblicano e aggiornano regolarmente l'elenco dei destinatari certificati e lo comunicano alla Commissione e agli altri Stati membri.

La Commissione pubblica tali informazioni nel suo sito Internet.

esportazione»¹⁴. Uno Stato membro può anche, per un periodo non superiore a 30 giorni, sospendere l'operazione di esportazione dal suo territorio o, se necessario, impedire in altro modo che i prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento e incorporati in un altro prodotto destinato alla difesa escano dalla Comunità dal suo territorio quando ritiene che:

«(a) le informazioni circa le restrizioni all'esportazione in paesi terzi riguardanti i prodotti destinati alla difesa oggetto della licenza di trasferimento non siano state prese in considerazione all'atto del rilascio della licenza di esportazione;

(b) le circostanze siano sostanzialmente cambiate dal rilascio della licenza di esportazione»¹⁵.

Per garantire misure di trasparenza nei trasferimenti, la direttiva prevede che i fornitori tengano un registro dettagliato dei trasferimenti, secondo la pratica in vigore nel rispettivo Stato membro. In tale registro devono essere indicati in modo specifico qualità, quantità, impiego finale e utilizzatore finale del prodotto, i dati del fornitore e del destinatario, nonché la prova che il destinatario è stato informato della restrizione all'esportazione cui è soggetta la licenza di trasferimento¹⁶.

Sempre al fine di semplificare i trasferimenti e garantire misure di trasparenza, l'articolo 12 prevede che gli Stati membri, agendo d'intesa con la Commissione, adottino tutte le misure necessarie per porre in essere una cooperazione e uno scambio di informazioni diretti tra le autorità competenti.

Al Capo IV, relativo alle disposizioni finali, sono previste misure di salvaguardia nell'ipotesi in cui lo Stato membro, che rilascia una licenza, ritenga che sussista il 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. In questo caso lo Stato potrà informare l'altro Stato membro e chiedere una valutazione sulla situazione. Ove i dubbi persistano lo Stato membro potrà 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 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.

Nel documento di consultazione sulla circolazione intracomunitaria dei prodotti connessi alla difesa degli Stati membri del 21 marzo 2006, la Commissione suggeriva di garantire il controllo attraverso la rintracciabilità di tutti i prodotti; ci si proponeva di assegnare un numero di riferimento a ogni trasferimento di prodotti militari, tramite una dichiarazione dell'impresa contenente varie informazioni sulla spedizione, senza che fosse necessaria una dichiarazione relativa alla destinazione finale. A questo si aggiungeva un sistema informatizzato sui trasferimenti di prodotti militari, al fine di permettere alle autorità competenti di rintracciare i prodotti trasportati. Tale strumento, profondamente innovativo e in grado di evitare i rischi di esportazioni indesiderate, non figura in alcun modo nel testo definitivo della direttiva. La ragione di questa lacuna potrebbe esser dovuta al fatto che la maggior parte degli Stati, a eccezione dell'Italia, hanno espresso il loro timore in riferimento alla possibilità di creare eccessivi oneri in capo alle imprese, senza offrire alcun valore aggiunto,

¹⁴ Articolo 11, comma 1.

¹⁵ Articolo 11, comma 2.

¹⁶ Articolo 8.

dato il bisogno di mantenere il sistema delle licenze. Un'alternativa rispetto al sistema della rintracciabilità è fornita dall'articolo 8 che prevede l'obbligo per i fornitori di tenere un registro dettagliato dei loro trasferimenti, secondo la pratica in vigore nel rispettivo Stato membro¹⁷.

Posizione degli Stati

Da un estratto dell'Agencia per la Difesa del 26 novembre 2007, risalente dunque al momento immediatamente precedente l'emanazione della proposta di direttiva, si registra che alcuni Stati, come la Gran Bretagna, si sono espressi favorevolmente nei confronti dell'iniziativa della Commissione, mentre altri (Germania e Italia) hanno evidenziato delle riserve in riferimento al pericolo delle riesportazioni indesiderate. La Francia, la cui argomentazione è stata piuttosto complessa, ha esercitato un'opposizione tale da mettere in pericolo la stessa creazione della norma. L'opposizione francese potrebbe diminuire in vista della mancanza di alleati, nonché in virtù del fatto che l'ultima proposta della Commissione tenta di avvicinarsi ad alcuni suoi suggerimenti circa il monitoraggio delle riesportazioni verso paesi non membri dell'UE.

Per quanto riguarda la proposta di direttiva, non si può certo affermare che questa abbia ricevuto un totale consenso da parte degli Stati membri, soprattutto a causa della segretezza della proposta sino al momento della sua pubblicazione; da ciò si deduce che essa non è stata certo il frutto di un incontro di volontà tra i vari membri UE.

Il commercio di armi in Italia: la legge 185/90 e le relative modifiche della 148/2003

La legge 185 del 1990, che ha innovato profondamente il quadro normativo relativo al commercio delle armi in Italia, nel 2003 è stata modificata per ottemperare alla ratifica dell'accordo quadro di Farnborough del 2000, volto a facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea della difesa.

La legge del 2003, nata con lo scopo di dare attuazione all'accordo di Farnborough, ha previsto anche delle rilevanti modifiche alla legge 185/90. Il punto centrale della nuova legge è costituito dalla licenza globale di progetto, istituita per semplificare e alleggerire tutte le procedure di controllo sulla produzione di armi¹⁸. Con l'accordo viene meno la necessità di richiedere singole autorizzazioni, nel caso di

¹⁷ Articolo 8, comma 3: Gli Stati membri dispongono che i fornitori tengano un registro dettagliato dei loro trasferimenti, secondo la pratica in vigore nel rispettivo Stato membro. Il registro comprende documenti commerciali contenenti le seguenti informazioni:

- (a) la descrizione del prodotto destinato alla difesa;
- (b) la quantità del prodotto destinato alla difesa e le date del trasferimento;
- (c) nome e indirizzo del fornitore e del destinatario;
- (d) l'impiego finale e l'utilizzatore finale del prodotto destinato alla difesa, se noti;
- (e) la prova che il destinatario dei prodotti destinati alla difesa è stato informato della restrizione all'esportazione cui è soggetta la licenza di trasferimento.

¹⁸ Articolo 7: 1. Al comma 1 dell'articolo 13 della legge 9 luglio 1990, n. 185, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "L'autorizzazione può assumere anche la forma di licenza globale di progetto, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi o industriali di ricerca, sviluppo, produzione di materiali di armamento svolti con imprese di Paesi membri dell'UE o della NATO con i quali l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi che garantiscano, in materia di trasferimento e di esportazione di materiali di armamento, il controllo delle

coproduzioni internazionali di materiale di armamento realizzate tra i sei paesi. Con la legge di ratifica dell'accordo, la licenza globale di progetto viene, però, estesa a tutte le coproduzioni realizzate con industrie dei paesi NATO e UE. Inoltre, tramite questa nuova licenza sarà possibile trasferire un certo numero di pezzi, scambiati con un paese partner e poi eventualmente esportati a paesi terzi, mediante un'unica autorizzazione. Il problema nasce dall'incertezza sull'identità dei paesi terzi, in quanto questi sono indicati in una lista che non viene resa pubblica dai firmatari di Farnborough.

Nonostante questo, rimane una certa forma di trasparenza in merito alla relazione annuale al Parlamento, in quanto dovrà esservi incluso anche l'elenco dei programmi sottoposti a licenza globale di progetto con relativa indicazione dei paesi e delle imprese italiane partecipanti; inoltre, dovranno essere indicate le autorizzazioni concesse dai paesi partner relative ai programmi a partecipazione italiana e sottoposti al regime della licenza globale di progetto. L'obbligo dei Paesi partner di comunicare il rilascio dell'autorizzazione all'esportazione rappresenta uno strumento per avere informazioni sulla destinazione finale degli armamenti. Rimane, però, il fatto che non sempre e soprattutto non tutti i paesi rilasciano autorizzazione all'esportazione. Pertanto è possibile che, dati i limiti della norma, l'ultimo compratore possa non essere individuato.

Il principio cardine dell'intera legge è quello della responsabilità politica per cui i trasferimenti di armi sono subordinati alla politica estera e di sicurezza dello Stato italiano, nonché alla Costituzione, intesa come orientata alla pace e alla ricerca di soluzioni pacifiche delle controversie internazionali e ad alcuni principi del diritto internazionale (articolo 11).

Dal principio della responsabilità politica derivano i criteri e i divieti alle esportazioni, disciplinati in maniera chiara e dettagliata dalla legge 185/90 e modificati successivamente nel 2003¹⁹.

Oltre al principio della responsabilità politica, la legge 185/90 ha introdotto un forte sistema di controllo da parte del governo, sancendo procedure per il rilascio di autorizzazioni, sia alla trattativa sia alla vendita di armi italiane, nonché prevedendo meccanismi di controllo successivi. Di estrema importanza è il divieto di esportare in caso di inadeguate garanzie sulla destinazione finale, richiedendo che alla domanda di autorizzazione venga allegato un certificato di uso finale attestante che il materiale non verrà riesportato senza una preventiva autorizzazione italiana²⁰. Tra i meccanismi di controllo successivo vi sono la documentazione di dogana, il certificato di arrivo a

operazioni secondo i principi ispiratori della presente legge. Tali accordi devono inoltre prevedere disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 13 dell'Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000. Con la stessa licenza globale di progetto può, inoltre, essere autorizzata la fornitura di materiali di armamento, sviluppati o prodotti sulla base di programmi congiunti, ai suddetti Paesi per uso militare nazionale".

¹⁹ Tra questi, i principali riguardano il divieto di esportazione a) verso paesi in stato di conflitto armato; b) verso paesi la cui politica contrasti con l'articolo 11 della Costituzione; c) verso paesi nei confronti dei quali sia stato dichiarato un embargo delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea; d) verso paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa; e) verso paesi che, ricevendo dall'Italia aiuti ai sensi della legge n. 49 del 1987, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese.

²⁰ Articolo 11, comma 3: Alla domanda di autorizzazione all'esportazione devono essere acclusi:

a) copia dell'autorizzazione a trattare o del nulla osta, ove previsti;

b) copia del contratto o del subcontratto di fornitura o acquisto o trasporto per la parte inerente alle condizioni commerciali e finanziarie dell'operazione; se il contratto è scritto in lingua straniera, la copia deve essere corredata dalla traduzione in lingua italiana;

destino, e al momento del pagamento, la richiesta di autorizzazione alle transazioni bancarie²¹. Il procedimento autorizzatorio presuppone un alto grado di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche competenti per la gestione delle autorizzazioni e dei controlli. E' evidente che più elevato è il numero delle amministrazioni coinvolte, minore è la possibilità di corruzione e illeciti.

Inoltre, è previsto il controllo parlamentare attraverso la trasparenza, mediante la presentazione di una relazione annuale al Parlamento da parte dell'esecutivo, che riporta in modo dettagliato dati sull'azienda fornitrice, materiale esportato, valore, quantità, destinatario finale e banche di appoggio.

L'impatto della direttiva sulla normativa italiana

L'articolo 249, comma 3, del TCE sancisce che «la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi». La direttiva è uno strumento di normazione a due fasi: la prima avviene in seno alla Commissione, ove vengono fissati obiettivi e principi generali; la seconda è a livello nazionale e pertanto spetterà a ciascuno Stato membro l'attuazione degli obiettivi fissati dalla Commissione.

In capo agli Stati vi sarà, dunque, un obbligo di risultato, vale a dire l'obbligo di attuare la direttiva mediante gli strumenti che riterranno più opportuni, purché tali da comportare modifiche nei singoli ordinamenti interni.

Tale premessa è necessaria per sottolineare come, nonostante la direttiva comporti una nuova forma di integrazione comunitaria rispetto al commercio dei prodotti destinati alla difesa, rimanga in capo ai singoli Stati una certa discrezionalità in merito alla scelta dello strumento e alle concrete modalità di attuazione.

Da ciò è facile intuire come sia difficile stabilire in modo dettagliato e specifico gli effetti reali che tale norma comunitaria potrà avere sugli ordinamenti dei diversi Stati membri, tenendo fermo il fatto che, data la scelta dello strumento normativo, rimarranno delle sostanziali differenze in merito a forma, mezzi e modalità di attuazione. In tal modo sarà altrettanto difficile parlare di una vera e propria integrazione europea in materia di commercio di prodotti destinati alla difesa. Se le industrie italiane, sin dalla legge 185/90, hanno lamentato la disparità nei controlli e nei divieti derivanti dalla normativa nazionale rispetto alle legislazioni degli altri paesi europei, bisognerà attendere comunque l'attuazione della direttiva per valutare i reali effetti rispetto alle restrizioni cui dovranno sottostare le industrie belliche italiane.

Il primo dato da prendere in considerazione è l'oggetto stesso della direttiva: i prodotti destinati alla difesa²². Dalla lettera della norma deriva un inevitabile allargamento del campo di applicazione rispetto alla legge 185/90, in quanto non ha ad oggetto i soli materiali di armamento, bensì tutti i prodotti destinati alla difesa, quindi anche le armi leggere e i prodotti dual use.

c) 1) un certificato d'importazione rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario, per i Paesi che partecipano con l'Italia ad accordi di controllo reciproco sulle esportazioni di materiali di armamento; 2) per tutti gli altri Paesi, 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.

²¹ Articolo 20 e 27 legge 185/90.

²² L'articolo 3 della direttiva definisce i prodotti destinati alla difesa come "ogni prodotto specificamente destinato a essere utilizzato a fini militari e compreso nell'elenco figurante nell'allegato (...)".

La direttiva, al punto 10 del *considerando*, prevede che «per far fronte ai rischi simili che presenta il trasferimento di prodotti destinati alla difesa non figuranti nell'allegato della presente direttiva, gli Stati membri devono avere la possibilità di applicare la direttiva a tali prodotti e quindi assoggettare il loro trasferimento alle stesse norme». Bisognerà attendere l'attuazione della norma comunitaria per stabilire se e in che modo, l'Italia deciderà di adottare la su menzionata previsione per avere una certezza riguardo all'effettivo campo di applicazione della norma.

Come visto in precedenza, la direttiva sarebbe volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, semplificando i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa, che semplici merci non sono. Ciò potrebbe comportare una riduzione dei controlli, andando a sminuire i grandi passi in avanti fatti con la legge 185/90. La direttiva comporta un'inversione di rotta rispetto alla normativa italiana: non vi sono più controlli individuali *ex ante*, ma controlli generali *ex post*. In base alla direttiva il procedimento autorizzatorio sarebbe eccessivamente semplificato; l'autorizzazione alle trattative, prevista dall'articolo 9 della legge 185/90, verrebbe meno e le stesse condizioni per chiedere il trasferimento di prodotti destinati alla difesa sarebbero molto più flessibili²³.

²³ Articolo 11 legge 185/1990: Domanda di autorizzazione

1) Per i materiali assoggettati alle disposizioni della presente legge la domanda di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione, le cessioni di licenza e il transito, deve essere presentata al Ministero degli affari esteri che ne dà notizia al Ministero del commercio con l'estero. Tale domanda dovrà essere sottoscritta dal legale rappresentante o da suo delegato allo scopo designato.

2) Nella domanda devono essere indicati:

- a) tipo e quantità del materiale di armamento, oggetto dell'operazione. Se trattasi di parti di ricambio dovranno essere indicati i tipi di materiali identificati ai quali esse appartengono;
- b) l'ammontare del contratto e l'indicazione dei termini finali di consegna, anche frazionata, previsti dal contratto medesimo, nonché le condizioni per la disponibilità alla consegna di ricambi, per la prestazione di servizi di manutenzione o per la cessione di altri servizi di assistenza;
- c) l'ammontare di eventuali compensi di intermediazione nonché la dichiarazione di cui agli articoli 12 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454;
- d) il 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);
- e) l'identificazione del destinatario (autorità governativa, ente pubblico o impresa autorizzata);
- f) eventuali obblighi economici verso lo Stato per diritti di proprietà e di brevetto e simili;
- g) eventuali impegni per compensazioni industriali;
- h) eventuali affidamenti da parte di Amministrazioni dello Stato per la esecuzione della operazione pattuita.

3) Alla domanda di autorizzazione all'esportazione devono essere acclusi:

- a) copia dell'autorizzazione a trattare o del nulla osta, ove previsti;
- b) copia del contratto o del subcontratto di fornitura o acquisto o trasporto per la parte inerente alle condizioni commerciali e finanziarie dell'operazione; se il contratto è scritto in lingua straniera, la copia deve essere corredata dalla traduzione in lingua italiana;
- c) 1) un certificato d'importazione rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario, per i Paesi che partecipano con l'Italia ad accordi di controllo reciproco sulle esportazioni di materiali di armamento; 2) per tutti gli altri Paesi, 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.
- 4) Il certificato di uso finale deve essere autenticato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane accreditate presso il Paese che lo ha rilasciato.
- 5) La documentazione di cui al presente articolo non è richiesta per le operazioni previste all'articolo 9, commi 4 e 5.

Anche i controlli successivi previsti dalla 185/90 potrebbero essere eliminati, mentre l'unico strumento di controllo rimasto sarebbe quello doganale, previsto dall'articolo 11 della direttiva, in base al quale l'esportatore dovrà semplicemente dimostrare di aver ottenuto le necessarie licenze di esportazione. Tale controllo riguarda, pertanto, solo le esportazioni di prodotti destinati alla difesa.

Nonostante la possibilità per gli Stati di attuare la direttiva con le forme e le modalità che riterranno più opportune, dalla lettera della norma comunitaria appare chiaro come non sia possibile introdurre o mantenere altre restrizioni al trasferimento di prodotti destinati alla difesa al fine di perseguire gli obiettivi di salvaguardia dei diritti dell'uomo, della pace, della sicurezza e della stabilità, oltre all'autorizzazione dello Stato membro di origine e alla garanzia dello Stato membro di destinazione volte appunto a perseguire i su menzionati obiettivi e potrebbe comportare il rischio che l'intero sistema di controlli previsti dalla legge 185/90 non sarebbe applicato ai trasferimenti all'interno dell'UE. L'unica forma di autorizzazione preventiva consiste nel rilascio della licenza di trasferimento generale, globale o individuale da parte dello Stato membro nel quale il fornitore è stabilito. Tale autorizzazione dovrà essere valida in tutta la Comunità²⁴.

Il punto nodale di tutta la proposta comunitaria resta, dunque, la licenza di trasferimento. La direttiva prevede che spetta agli Stati membri stabilire il tipo di licenza da rilasciare per i prodotti destinati alla difesa, nonché le modalità e le condizioni di ciascuna licenza di trasferimento. Dopo tale statuizione seguono, però, una serie di condizioni e ipotesi, che si potrebbero definire tassative, in cui possono essere rilasciate le licenze globali, generali e individuali. Occorre ricordare che quella individuale sarà rilasciata soltanto in casi eccezionali.

La licenza globale di progetto, prevista dalla legge 185/90 in virtù delle modifiche apportate nel 2003, rilasciata a un singolo operatore per esportazioni, importazioni e trasferimenti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi di cooperazione, assimilabile alla licenza globale di trasferimento disciplinata dalla direttiva, denota certamente una forma di controllo e trasparenza maggiore rispetto alla licenza generale la quale sarà, però, destinata a sostituirla.

Nella relazione relativa alla proposta di direttiva, la Commissione si propone di introdurre disposizioni chiare circa il rischio di riesportazioni indesiderate e allo stesso tempo rafforzare la fiducia reciproca e aprire la via alla semplificazione dei trasferimenti all'interno dell'Unione Europea. Per quanto riguarda le esportazioni verso paesi terzi, la direttiva prevede che le imprese dovranno semplicemente fornire alle autorità doganali competenti, alla frontiera esterna comune della comunità, la prova della licenza di esportazione e di essersi attenute alle restrizioni alle esportazioni, ove queste siano previste²⁵.

La Commissione, in un documento di consultazione sulla circolazione intracomunitaria dei prodotti connessi alla difesa degli Stati membri del 21 marzo 2006, sostiene che spetterebbe a ogni Stato membro autorizzare esplicitamente l'esportazione verso ogni paese terzo

²⁴Articolo 4, comma 1, della direttiva: Il trasferimento di prodotti destinati alla difesa tra Stati membri è soggetto a un'autorizzazione preventiva. Non è richiesta l'autorizzazione di altri Stati membri per il transito attraverso Stati membri o l'importazione in altri Stati membri di prodotti destinati alla difesa, fatta salva l'applicazione delle disposizioni necessarie per garantire la tutela dell'ordine pubblico, come quelle in materia di sicurezza dei trasporti.

²⁵ Articolo 10: 1.Gli Stati membri dispongono che i destinatari di prodotti destinati alla difesa, quando richiedono una licenza di esportazione, confermino alle autorità competenti, nei casi in cui tali prodotti ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento siano soggetti a restrizioni all'esportazione, di essersi attenuti a tali restrizioni.

2.Se il consenso dello Stato membro di origine all'esportazione contemplata è necessario ma non è stato ottenuto, gli Stati membri consultano lo Stato membro di origine.

di ogni prodotto trasferito liberamente all'interno della Comunità. L'articolo 4, inoltre, prevede al comma 4 che «Gli Stati membri definiscono le modalità e le condizioni delle licenze di trasferimento, in particolare le restrizioni all'esportazione di prodotti destinati alla difesa a destinatari di paesi terzi, tenendo conto dei rischi che il trasferimento presenta per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, della pace, della sicurezza e della stabilità». Ciò avrebbe come conseguenza una disparità di disciplina e di trattamento tra gli Stati membri, vista la possibilità per ciascuno, secondo regole proprie, di porre restrizioni all'esportazione. E' presumibile che lo standard di riferimento sarà il più basso e che, pertanto, i paesi tenderanno a conformarsi a chi prevede discipline più "flessibili" piuttosto che a chi disciplina in termini rigorosi le restrizioni alle esportazioni. Inoltre, per quanto l'Italia possa tentare di attenersi ai divieti previsti dalla 185/90, non è in alcun modo pensabile che essi manterranno la forma originaria, data la necessità di facilitare e semplificare i trasferimenti all'interno del mercato europeo.

L'unico strumento in capo ai singoli Stati nel caso di fondati dubbi sul rispetto, da parte di un destinatario certificato, delle condizioni previste da una licenza generale di trasferimento, consiste nella possibilità di informarne gli altri Stati membri e la Commissione, e di sospendere provvisoriamente gli effetti delle sue licenze di trasferimento per l'impresa in questione.

Infatti, l'articolo 15 prevede come unica misura di salvaguardia la sospensione degli effetti della sua licenza generale di trasferimento²⁶.

Questa è l'unica misura antifrode prevista dalla direttiva. Oltre a ciò, l'articolo 9 comma 7 prevede la possibilità per uno Stato membro, dopo aver constatato che il titolare di un certificato stabilito nel proprio territorio non risponde più ai criteri e alle condizioni previste dalla direttiva, di adottare le opportune misure, che possono consistere anche nella revoca del certificato. Della misura adottata saranno successivamente informati gli altri Stati e la Commissione. E' piuttosto chiaro come tale strumento sanzionatorio non sia in alcun modo paragonabile alle specifiche ipotesi di sanzioni previste dal capo VI della legge 185/90 e riguardanti a) falsità nella documentazione; b) inosservanza delle prescrizioni amministrative; c) mancanza dell'autorizzazione. Bisognerà attendere l'attuazione della direttiva per valutare le modalità con cui l'Italia disciplinerà le fattispecie di reato.

Oltre a questo, manca nella direttiva qualsiasi riferimento alle autorizzazioni bancarie, ipotesi disciplinata in termini piuttosto rigorosi dalla legge 185/90²⁷.

E' difficile avere una chiara indicazione sull'atteggiamento dell'Italia in tale materia: saranno possibili le esportazioni, importazioni e transito di materiali di armamento senza alcuna notifica o autorizzazione da parte del ministero del tesoro, o si provvederà ad introdurre ulteriori norme?

²⁶ Articolo 15: 1. 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, ne informa l'altro Stato membro e chiede una valutazione della situazione. 2. Qualora i dubbi 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 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

²⁷ Articolo 27: 1) Tutte le transazioni bancarie in materia di esportazione, importazione e transito di materiali di armamento, come definiti dall'articolo 2, vanno notificati al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

2) Il Ministro del tesoro, entro 30 giorni dalla notifica, deve autorizzare, in base a quanto stabilito dalla presente legge, lo svolgimento delle operazioni bancarie.

3) La relazione al Parlamento, di cui all'articolo 5, deve contenere un capitolo sull'attività degli istituti di credito operanti nel territorio italiano nella materia indicata nel comma 1.

Bisognerà attendere l'effettiva attuazione della norma ma, vista la *ratio* della direttiva volta a semplificare il trasferimento di prodotti destinati alla difesa, è piuttosto improbabile che rimarrà il coinvolgimento di più ministeri nelle diverse fasi autorizzative, coinvolgimento strettamente necessario per evitare corruzioni e illeciti.

Oltre a questo bisognerebbe riflettere sulla totale assenza dei divieti; in tale occasione vi è una netta differenza rispetto alla legge 185/90, che in proposito è molto chiara e rigorosa. Ciò comporterebbe una totale vanificazione del nostro sistema di controllo. Mediante l'attuazione della direttiva si darebbe la possibilità agli Stati di rilasciare delle licenze, tali da permettere alle industrie di trasferire armi in qualunque paese europeo, senza alcun controllo sulla sua stabilità politica. La complessità di questo nuovo strumento normativo si riscontra anche in base ai pronosticati tempi di applicazione. La direttiva prevede che l'applicazione delle disposizioni regolamentari, amministrative e legislative, volte ad assicurare la conformità alla stessa, dovrà essere differita in modo tale da valutare i progressi compiuti sulla base di una relazione predisposta dalla Commissione sulla scorta delle informazioni fornite dagli Stati membri sulle misure prese²⁸.

²⁸ Punto 37 del *considerando*.

Allegato 1- Direttiva Europea, Accordo Quadro e Legge 185/90 a confronto

PROPOSTA DIRETTIVA	ACCORDO QUADRO	LEGGE 185/1990
<p align="center">Articolo 5</p> <p align="center"><i>Licenze generali di trasferimento</i></p> <p>1.Gli Stati membri emettono licenze generali di trasferimento che autorizzano direttamente i fornitori stabiliti nei rispettivi territori che rispondono ai requisiti indicati nella licenza a effettuare più trasferimenti di più prodotti destinati alla difesa ad una o più categorie di destinatari situati in un altro Stato membro, almeno nei casi seguenti:</p> <p style="padding-left: 40px;">(a)il destinatario fa parte delle forze armate di uno Stato membro;</p> <p style="padding-left: 40px;">(b)il destinatario è un'impresa certificata ai sensi dell'articolo 9.</p> <p>2.Gli Stati membri che partecipano a un programma di cooperazione interstatale concernente lo sviluppo, la produzione e l'uso di uno o più prodotti destinati alla difesa possono emettere una licenza generale di trasferimento per i trasferimenti ad altri Stati membri che partecipano a tale programma, necessari per la realizzazione di quest'ultimo.</p>		

Articolo 6

Licenze globali di trasferimento

1. Gli Stati membri rilasciano ai singoli fornitori, su loro richiesta, licenze globali di trasferimento che autorizzano uno o più trasferimenti di uno o più prodotti destinati alla difesa a uno o più destinatari situati in un altro Stato membro.

2. 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, i destinatari o la categoria di destinatari autorizzati e la durata di validità della licenza. La validità di una licenza globale di trasferimento è di almeno tre anni.

Articolo 16

1. Le Parti si impegnano ad applicare procedure semplificate di concessione delle licenze per i Trasferimenti di componenti o sottosistemi prodotti in base a rapporti di sub-appalto fra le industrie localizzate nei territori delle Parti, al di fuori di un programma intergovernativo o di cooperazione industriale approvato.

2. Le Parti ridurranno al minimo il ricorso alla richiesta dei Certificati End-User rilasciati dalle pubbliche amministrazioni, nonché dei certificati internazionali d'importazione per i Trasferimenti di componenti, a favore, ove possibile, di certificati d'uso della società.

Articolo 13

Autorizzazione

1. Il Ministro degli affari esteri, sentito il Comitato di cui all'articolo 7, autorizza, di concerto con il Ministro delle finanze, l'esportazione e l'importazione, definitive o temporanee, ed il transito dei materiali di armamento, nonché la cessione all'estero delle licenze industriali di produzione dello stesso materiale e la riesportazione da parte dei Paesi importatori. L'eventuale rifiuto dell'autorizzazione dovrà essere motivato. L'autorizzazione può assumere anche la forma di licenza globale di progetto, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi o industriali di ricerca, sviluppo, produzione di materiali di armamento svolti con imprese di Paesi membri dell'UE o della NATO con i quali l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi che garantiscano, in materia di trasferimento e di esportazione di materiali di armamento, il controllo delle operazioni secondo i principi ispiratori della presente legge. Tali accordi devono inoltre prevedere disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 13 dell'Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000. Con la stessa licenza globale di progetto può, inoltre, essere autorizzata la fornitura di materiali di armamento, sviluppati o prodotti sulla base di programmi congiunti, ai suddetti Paesi per uso militare nazionale.
2. L'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata dal Ministro degli affari esteri senza il previo parere del Comitato di cui all'articolo 7 per le operazioni:
 - a) previste dall'articolo 9, comma 4;
 - b) che hanno avuto il nulla osta alle trattative contrattuali di cui all'articolo 9, comma 5.

Articolo 8

Informazioni comunicate dai fornitori

1. Gli Stati membri dispongono che i fornitori di prodotti destinati alla difesa informino i destinatari delle modalità e delle condizioni della licenza di trasferimento relative all'esportazione di prodotti destinati alla difesa.

2. Gli Stati membri dispongono che i fornitori notifichino alle autorità competenti la loro intenzione di utilizzare una licenza generale di trasferimento per la prima volta.

3. Gli Stati membri dispongono che i fornitori tengano un registro dettagliato dei loro trasferimenti, secondo la pratica in vigore nel rispettivo Stato membro. Il registro comprende documenti commerciali contenenti le seguenti informazioni:

- (a) la descrizione del prodotto destinato alla difesa;
- (b) la quantità del prodotto destinato alla difesa e le date del trasferimento;
- (c) nome e indirizzo del fornitore e del destinatario;
- (d) l'impiego finale e l'utilizzatore finale del prodotto destinato alla difesa, se noti;
- (e) la prova che il destinatario dei prodotti destinati alla difesa è stato informato della restrizione all'esportazione cui è soggetta la licenza di trasferimento.

4. I registri di cui al paragrafo 3 sono conservati almeno per i tre anni seguenti l'anno civile nel quale il trasferimento ha avuto luogo. Sono messi a disposizione su richiesta delle autorità competenti dello Stato membro nel quale il fornitore è stabilito.

Articolo 13

3. Le procedure ed i principi specificati di seguito regoleranno la istituzione e la revisione delle destinazioni consentite per l'Esportazione:

(a) La determinazione delle destinazioni consentite per le Esportazioni ed ulteriori aggiunte rientrano nelle responsabilità delle Parti partecipanti al Programma di Armamento in Cooperazione. Tali decisioni saranno prese sulla base del previo consenso raggiunto in seguito alle consultazioni. Tali consultazioni prenderanno in considerazione, fra l'altro, le politiche nazionali di controllo sulle esportazioni delle Parti, l'adempimento dei rispettivi impegni internazionali compresi i criteri del codice di condotta dell'Unione Europea e la tutela degli interessi di difesa delle Parti, compresa la preservazione di una base industriale europea per la difesa forte e competitiva. Se in seguito l'industria richiede l'aggiunta di una destinazione consentita, essa dovrà al più presto sottoporre la questione alle Parti interessate al fine di avvalersi delle procedure definite nel presente Articolo.

(b) Una destinazione consentita per le Esportazioni può essere eliminata solo nel caso di cambiamenti significativi della sua situazione interna, ad esempio una guerra civile su larga scala o un serio deterioramento della condizione di diritti umani, o se il suo comportamento rappresenta una minaccia per la pace, la sicurezza e la stabilità regionale o internazionale, ad esempio in seguito ad una aggressione o minaccia di aggressione nei confronti di altre nazioni. Se le Parti partecipanti al programma non sono in grado di raggiungere un consenso a livello operativo sull'eliminazione di una destinazione consentita per le Esportazioni, la questione sarà sottoposta ai Ministri ai fini della decisione. Questo processo non dovrebbe superare i tre mesi dal momento in cui viene proposta per la prima volta l'eliminazione della destinazione consentita per le Esportazioni. Le Parti implicate nel programma possono richiedere una moratoria delle Esportazioni del prodotto verso la destinazione in questione per tutta la durata del processo. Alla fine di tale periodo, la destinazione sarà eliminata da quelle consentite, a meno che tutte le Parti siano unanimi nel mantenerla.

4. Una volta raggiunto l'accordo sui principi per le Esportazioni specificati nel paragrafo 2, la responsabilità di rilasciare un'autorizzazione di Esportazione per le destinazioni consentite spetta alla Parte nella cui giurisdizione rientra il contratto di Esportazione.

5. Le Parti che non partecipano al Programma di Armamento in Cooperazione otterranno l'approvazione delle Parti partecipanti al suddetto programma prima di autorizzare qualsiasi riesportazione alle non - Parti di Articoli per la Difesa prodotti in base a quel programma.

Articolo 11 Domanda di autorizzazione

1. Per i materiali assoggettati alle disposizioni della presente legge la domanda di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione, le cessioni di licenza e il transito, deve essere presentata al Ministero degli affari esteri che ne dà notizia al Ministero del commercio con l'estero. Tale domanda dovrà essere sottoscritta dal legale rappresentante o da suo delegato allo scopo designato.

2. Nella domanda devono essere indicati:

- a) tipo e quantità del materiale di armamento, oggetto dell'operazione. Se trattasi di parti di ricambio dovranno essere indicati i tipi di materiali identificati ai quali esse appartengono;
- b) l'ammontare del contratto e l'indicazione dei termini finali di consegna, anche frazionata, previsti dal contratto medesimo, nonché le condizioni per la disponibilità alla consegna di ricambi, per la prestazione di servizi di manutenzione o per la cessione di altri servizi di assistenza;
- c) l'ammontare di eventuali compensi di intermediazione nonché la dichiarazione di cui agli articoli 12 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1987, n. 454;
- d) il 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);
- e) l'identificazione del destinatario (autorità governativa, ente pubblico o impresa autorizzata);
- f) eventuali obblighi economici verso lo Stato per diritti di proprietà e di brevetto e simili;
- g) eventuali impegni per compensazioni industriali;
- h) eventuali affidamenti da parte di Amministrazioni dello Stato per la esecuzione della operazione pattuita.

<p>Articolo 9 Certificazione</p> <p>3. Il certificato contiene le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) l'autorità competente che rilascia il certificato; (b) nome e indirizzo del destinatario; (c) una dichiarazione circa la conformità del destinatario ai criteri di cui al paragrafo 1; (d) la data di rilascio e la durata di validità del certificato. <p>La durata di validità del certificato di cui alla lettera d) non può in ogni caso essere superiore a cinque anni.</p> <p>4. I certificati possono contenere ulteriori condizioni relative a:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) la comunicazione di informazioni richieste per la verifica della conformità ai criteri comuni; (b) la sospensione o la revoca del certificato. 	<p style="text-align: center;">Articolo 13</p> <p>6. Le Parti si impegneranno ad ottenere assicurazioni dagli end-users (utenti finali) per le Esportazioni di Articoli per la Difesa alle destinazioni consentite e ad uno scambio di vedute con le Parti interessate nell'eventualità di una richiesta di riesportazione. Se la destinazione di riesportazione non è tra le destinazioni consentite, si applicheranno a tali consultazioni le procedure indicate nel paragrafo 13.3 (a).</p> <p>7. Le Parti si impegneranno anche a rivedere caso per caso gli esistenti accordi o intese del Programma di Armamento in Cooperazione e gli impegni relativi agli attuali Programmi di Armamento in Cooperazione, allo scopo di trovare un accordo, ove possibile, per applicare ai suddetti programmi i principi e le procedure sottolineati nell'Articolo 12 e nel presente articolo.</p>	<p>Articolo 11 Domanda di autorizzazione</p> <p>5-bis. Alla domanda di licenza globale di progetto di cui all'articolo 13, comma 1, deve essere acclusa copia dell'autorizzazione a trattare, fatta eccezione per i programmi di cui all'articolo 9, comma 7- bis, e devono essere indicati:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la descrizione del programma congiunto con indicazione del tipo di materiale di armamento che si prevede di produrre; b) le imprese dei Paesi di destinazione o di provenienza del materiale ove già individuate nell'ambito del programma congiunto. Laddove esse non siano ancora individuate, la loro identificazione successiva va comunicata al Ministero degli affari esteri entro novanta giorni dall'individuazione; c) l'identificazione dei destinatari (autorità governative, enti pubblici o privati autorizzati) nell'ambito del programma congiunto. Tale identificazione non è richiesta per le operazioni previste dall'articolo 9 commi 4 e 5 della legge 9 luglio 1990, n. 185.
<p style="text-align: center;">Articolo 11 Cooperazione doganale</p> <p>1. Gli Stati membri dispongono che l'esportatore, nell'espletare le formalità richieste per l'esportazione di prodotti destinati alla difesa presso l'ufficio doganale competente per trattare la dichiarazione di esportazione, dimostri di aver ottenuto le necessarie licenze di esportazione.</p> <p>2. Fatto salvo quanto disposto dal regolamento (CE) n. 2913/92, uno Stato membro può anche, per un periodo</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 18</p> <p>La concessione di una Licenza Globale di Progetto non esonererà i consensi Trasferimenti di Articoli per la Difesa fra le Parti da altre normative rilevanti, ad esempio i requisiti per il transito o la documentazione doganale. Le Parti concordano di esaminare la possibilità di semplificare o ridurre i requisiti amministrativi per i Trasferimenti contemplati nel presente Accordo.</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 13 Autorizzazione</p> <p>6. Per l'ottenimento delle autorizzazioni per le operazioni di esportazione di componenti specifici e parti di ricambio di materiali di armamento, deve essere prodotto il certificato di importazione, rilasciato dalle autorità governative del Paese primo importatore ad una propria impresa, sempre che questa sia debitamente autorizzata dal proprio governo a produrre e commercializzare materiali di armamento,</p>

non superiore a 30 giorni, sospendere l'operazione di esportazione dal suo territorio o, se necessario, impedire in altro modo che i prodotti destinati alla difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento e incorporati in un altro prodotto destinato alla difesa escano dalla Comunità dal suo territorio quando ritiene che:

(a) Le informazioni circa le restrizioni all'esportazione in paesi terzi riguardanti i prodotti destinati alla difesa oggetto della licenza di trasferimento non siano state prese in considerazione all'atto del rilascio della licenza di esportazione;

(b) le circostanze siano sostanzialmente cambiate dal rilascio della licenza di esportazione.

3. Gli Stati membri possono prevedere che le formalità doganali relative all'esportazione di prodotti destinati alla difesa possano essere espletate solo presso determinati uffici doganali.

4. Gli Stati membri che si avvalgono della facoltà di cui al paragrafo 3 comunicano alla Commissione quali sono gli uffici doganali abilitati. La Commissione pubblica queste informazioni nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie C.

salva la facoltà di richiedere per quei Paesi che non rilasciano un certificato di importazione, il certificato di uso finale o documentazione equipollente.