

La legislazione italiana sul controllo delle esportazioni di armi

Dr. Carlo Pezzoli

giugno 2006

Indice

1. *La legislazione italiana sul controllo delle esportazioni di armi: un breve excursus storico*
2. *La legge 185/1990*
3. *L'Accordo Quadro di Farnborough e la revisione della 185/1990*

1 La legislazione italiana sul controllo delle esportazioni di armi: un breve excursus storico

In Italia l'esportazione di armamenti è stata per lungo tempo regolata da disposizioni che concernevano, in genere, il commercio con l'estero senza che vi fosse una specifica normativa in materia. Le armi venivano infatti considerate come ogni altra merce e non erano perciò sottoposte a vincoli né controlli.

Inoltre, l'intera disciplina dell'acquisto e della vendita di armamenti, così come la normativa per il rilascio della licenza di esportazione era coperta dal segreto militare, come previsto dal regio decreto n.1161 del 1941 e pertanto non accessibile ai parlamentari¹. Non esisteva quindi una legge specifica, le regole erano frammentarie, mancava un quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, la pressione esercitata nei tardi anni Settanta da vasti settori dell'opinione pubblica, indusse il governo ad intervenire in argomento.

Nel 1975 furono emanati dal Ministro del Commercio con l'Estero due decreti, il D.M. 10/1/1975 *"Tabella export – Disposizioni particolari in materia di esportazione di merci"* (abrogato successivamente nel 1989²) ed il D.M. 20/3/1975 *"Norme specifiche sul controllo delle esportazioni di materiale bellico"*, che peraltro non venne mai pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Il 18 aprile 1975 il parlamento emanò poi la legge n.110 *"Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi"*, che si preoccupava di definire per la prima volta le diverse tipologie di armi e munizioni catalogandole in *"armi da guerra"* ed in *"armi comuni da sparo"*, riferendo in materia di porto d'armi e reati connessi ad esso, istituendo la Commissione Consultiva Centrale per le armi e il catalogo nazionale delle armi comuni da sparo.

In particolare, l'art.1 stabilisce che sono armi da guerra *"le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico"*. Sono considerate armi da guerra anche le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse, aggressivi

¹ L'art.1 (*"Notizie di cui è vietata la divulgazione"*) del r.d. 1161/1941 stabiliva il divieto di divulgazione all'interno ed all'esterno dello stato, ai sensi degli articoli 256, secondo capoverso, 258 e 262 del codice penale, di notizie ed informazioni attinenti la materia militare, meglio specificate nell'allegato al decreto; l'art. 2 (*"Autorità competente ad assicurare l'osservanza delle norme sulla tutela del segreto"*) individuava nei singoli Ministeri e nel Sottosegretario di Stato per le Fabbricazioni di Guerra le autorità preposte al controllo delle norme sulla tutela del segreto.

² Art.9 del D.M. 28/6/1989, n. 294.

³ In tale accezione la definizione di arma da guerra della legge 110/1975 risulta più restrittiva di quella del precedente art. 28 del r.d. 18/6/1931 n.773, conosciuto come Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza

chimici, congegni bellici micidiali di qualunque natura (mine e trappole esplosive), bottiglie e involucri esplosivi e incendiari.

Dalla lettera della legge si evince che la classificazione come arma da guerra presuppone la presenza di tre requisiti:

- la spiccata potenzialità di offesa (accertata tramite elementi tecnici, dimensione, forma, peso del proiettile, velocità, calibro, lunghezza della canna e celerità di tiro);
- la destinazione attuale o potenziale al moderno armamento di truppe nazionali;
- l'utilizzazione per l'impiego bellico.

I requisiti devono comparire contemporaneamente, lasciando aperta la possibilità di non considerare arma da guerra quella che, pur utilizzata nel corso dei conflitti, non presenti gli elementi tecnici che ne dimostrino la spiccata potenzialità di offesa o che non sia utilizzata da eserciti nel senso tradizionale.

La giurisprudenza, in generale, ha peraltro ritenuto *“non decisivo il fatto che l'arma sia antiquata o non attualmente in dotazione di forze, oppure di limitata potenza distruttiva. E' sufficiente che essa, per potenzialità di offesa, abbia attitudine all'impiego bellico, anche per ragioni di carattere contingente”*⁴.

Sempre ai sensi dell'art.1, sono considerate agli effetti delle leggi penali *“armi tipo guerra”* anche quelle armi che, pur non rientrando tra le armi da guerra:

- possono utilizzare lo stesso munizionamento delle armi da guerra;
- o sono predisposte al funzionamento automatico per l'esecuzione del tiro a raffica;
- o presentano caratteristiche balistiche o di impiego comuni con le armi da guerra.

In questo secondo caso i criteri sono invece alternativi. E' quindi sufficiente la presenza di uno solo di essi per qualificare l'arma comune come arma tipo guerra.

Torniamo ora al nostro excursus storico.

Prima dell'approvazione della legge 185/1990, la disciplina sulle importazioni ed esportazioni di armi da guerra era regolamentata dall'art.28 del r.d. 18/6/1931 n.773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) e dagli articoli 41-58 del Regolamento di attuazione.

(TULPS), secondo cui sono *“armi da guerra le armi di ogni specie, da punta, da taglio e da sparo, destinate o che possono essere destinate per l'armamento delle truppe nazionali o straniere, o per qualsiasi uso militare”*.

⁴ Cass. sentenza 13 gennaio 1988, in D.Carcano – A.Vardaro, *“La disciplina delle armi, delle munizioni e degli esplosivi”* (1999) 7.

Tali norme devono essere considerate superate per la quasi totalità delle armi da guerra dalla legge 185/1990, che introduce regole molto più complesse per il controllo e la trasparenza dei materiali di armamento.

Esistono tuttavia alcune tipologie di armi da guerra (i fucili tipo guerra) per le quali valgono ancora queste disposizioni.

L'art.41 prescrive che la licenza per l'esportazione, per l'importazione o per il transito di materiali da guerra deve essere rilasciata per ogni singola spedizione e deve essere esibita agli uffici doganali.

Più in particolare, secondo l'art.38 del regolamento, la domanda per l'autorizzazione ad importare i materiali da guerra, oltre alle generalità ed alla firma del richiedente, deve indicare:

- 1) lo Stato da cui i materiali sono importati e la ditta, persona od ente che li fornisce;
- 2) le generalità e la residenza del destinatario;
- 3) la specie e la quantità dei materiali.

Queste indicazioni devono essere riportate sulla licenza. Tali obblighi valgono anche per l'importazione in transito.

Parimenti, l'art.39 prescrive che la domanda per l'autorizzazione all'esportazione di materiale da guerra deve contenere, oltre alle generalità del richiedente:

- 1) lo Stato a cui i materiali sono diretti e la ditta, persona od ente, cui sono ceduti;
- 2) la fabbrica o il deposito da cui partono;
- 3) la specie e la quantità dei materiali.

Come si può notare, ai tempi dell'emanazione del TULPS, era prevalente nel legislatore la preoccupazione per l'ordine interno rispetto a quella per la pace e la sicurezza internazionale. Per ogni esportazione si demandava l'esercizio dei controlli sulla sicurezza interna allo Stato di cui era cittadino l'acquirente. L'intera materia dell'acquisto e della vendita restava inoltre coperta dal segreto militare.

La sempre maggiore frequenza di illeciti relativi al commercio internazionale di armi indusse il legislatore italiano ad emanare un provvedimento organico che si proponesse il riordino dell'intera materia. Tale provvedimento è la legge 9/7/1990 n.185, recante il titolo "*Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*" (pubblicata sulla G.U. 14/7/1990 n.163)⁵.

⁵ E i collegati regolamenti di esecuzione: DPCM 23/2/1991 n.94 sostituito successivamente dal DPCM 25/9/1999 n.448 (pubblicato sulla G.U. 1/12/1999 n.282).

Essa ha innovato radicalmente rispetto al panorama precedente, con particolare riferimento a procedure, criteri, divieti e sanzioni per l'esportazione ed importazione di materiale d'armamento.

2 La legge 185/1990

In linea generale la nuova legge si applica alle armi da guerra ed esclude le armi comuni da sparo⁶.

Oggetto della disciplina legislativa sono solo i *“materiali d'armamento”* così come definiti dall'art.2, 1^o comma: *“materiali che, per requisiti o per caratteristiche tecnico-costruttive e di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia”*. Con la dizione *“prevalente uso militare”*, ci si è voluto riferire non solo a prodotti ad esclusivo uso militare, ma anche ad alcuni materiali a doppio uso civile e militare. In particolare la legge estende il proprio controllo a quei *“materiali che, appositamente costruiti per uso militare possono essere utilizzati anche per fini civili, contemplando anche molti beni ad alta tecnologia, come ad esempio radar o software appositamente costruiti per uso militare. Non si applica ai materiali civili successivamente dipinti in grigio verde (aerei, automezzi di trasporto, natanti) per essere poi utilizzati da forze armate o di polizia”*⁷.

Da una tale definizione di carattere generale discende, al 2^o comma, l'elenco di 13 categorie di materiali di armamento, che comprendono, armi nucleari, biologiche e chimiche, armi da fuoco, bombe, torpedini, mine e razzi, missili e siluri, ecc... Al Ministero della Difesa, tramite decreto, spetta il compito di specificare nei dettagli l'elenco completo dei materiali che rientrano nel campo di applicazione della normativa in esame. Lo stesso articolo, al 4^o comma, specifica poi che ai fini dell'esportazione sono considerati come materiali di armamento anche le parti di ricambio, componenti specifici nonché disegni, schemi e ogni tipo di informazione necessaria alla fabbricazione, utilizzo e manutenzione dei materiali di armamento sottoposti ad autorizzazione.

Autonomo rilievo viene infine dato al divieto assoluto di fabbricazione, importazione, esportazione e transito di armi nucleari, biologiche e chimiche (art.1, 7^o comma). La proibizione si applica anche *“agli*

⁶ Sono considerate *“armi comuni da sparo”* quelle che presentano caratteristiche tali da renderle utilizzabili per la difesa personale, per la caccia, per lo sport o per giochi da sala. Ai sensi della legge 110/1975 sono considerate armi comuni da sparo anche alcuni tipi di armi antiche conservate ai fini di collezione, armi ad aria compressa e strumenti lanciarazzi.

⁷ Bianchi, *“Esportazione e transito di materiali di armamento: profili di diritto internazionale”*, Rivista di diritto internazionale, 1 (1992) 65-90.

strumenti ed alle tecnologie specificamente progettate per la costruzione delle suddette armi nonché a quelle idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari" (art.1, 7^o comma). Il legislatore ha voluto sottoporre tale materia a regime speciale in considerazione degli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale.

Sono invece sottratte alla disciplina della legge (art.1, 11^o comma) le armi leggere, da caccia e le relative munizioni; le cartucce per uso industriale e gli artifici luminosi e fumogeni; le armi e munizioni comuni da sparo (di cui alla legge 110/1975) nonché le armi corte da sparo purché non automatiche; le riproduzioni di armi antiche e gli esplosivi diversi da quelli ad uso militare.

Se da un lato, quindi, il campo di applicazione della 185/1990 risulta più ampio, includendo materiali ed equipaggiamenti per l'esercito che non sono classificabili quali armi da guerra, dall'altro la definizione di "materiale d'armamento", come indicata in termini generali dall'art.2, 1^o comma, della legge, risulta più restrittiva della definizione di "arma da guerra" e di "arma tipo guerra" quale indicata nella legge 110/1975. Ne consegue che, da un confronto dei dispositivi delle due leggi, talune piccole armi tipo guerra restino disciplinate dalla vecchia normativa e dalle sanzioni previste dall'art.28 TULPS.

Per desumere quali siano tali categorie si può partire da un raffronto tra le definizioni di carattere generale. Mentre la legge 110/1975 considera armi tipo guerra quelle armi comuni da sparo che siano "*predisposte*" al funzionamento automatico, e perciò per il tiro a raffica, l'art.2, 1^o comma, della 185/1990, contempla quei materiali di armamento che siano "*appositamente costruiti*" per un prevalente uso militare. Pertanto, sulla base di tale raffronto, per essere considerata materiale di armamento e quindi sottoposta alla legge 185/1990, non è sufficiente che un'arma sia predisposta per il tiro a raffica, ma deve essere appositamente costruita per tale fine.

Come conseguenza si è ritenuto di escludere dalla disciplina della 185/1990 alcuni "fucili tipo guerra" che, pur predisposti per il funzionamento automatico, non sono stati appositamente assemblati per tale fine, così come tutte le armi corte da sparo, purché non si tratti di armi automatiche.

Come abbiamo già detto, la legge 185/1990 ha innovato profondamente la regolamentazione del commercio di materiale d'armamento, per tre ordini di motivi:

- innanzitutto subordina le scelte sui trasferimenti di armi alla politica estera e di sicurezza dello stato, alla Costituzione e ad alcuni principi di diritto internazionale;
- 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, segnando così la fine della segretezza in materia di armamenti e tracciando una chiara distinzione tra mercato lecito ed illecito;

- infine recepisce le istanze di trasparenza interna ed esterna emerse in sede ONU prevedendo un'ampia e significativa informazione al Parlamento, e quindi all'opinione pubblica, sulle esportazioni ed importazioni di armi italiane, tramite la presentazione di una relazione annuale al Parlamento del Presidente del Consiglio.

Innanzitutto la legge fissa i principi generali entro i quali il commercio degli armamenti deve svolgersi. Il 1° comma dell'art.1 afferma che il commercio di armamenti deve essere conforme *“alla politica estera e di difesa dell'Italia”* e deve essere regolamentato dallo Stato *“secondo i principi della Costituzione repubblicana”*.

Il significato di tale principio è che la politica commerciale nell'esportazione di armamenti non deve seguire solo i criteri del profitto ma deve essere subordinata alla politica estera del paese. Inoltre il commercio delle armi deve essere conforme ai principi della Costituzione, in particolare all'art.11, secondo cui *“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali...”*. Ciò vuol dire che, dovendo lo stato condurre una politica estera tesa a portare la pace nell'ambito del contesto internazionale, anche il commercio di materiale bellico non potrà che essere in linea con tale principio.

I principi del 1° comma dell'art.1 trovano immediato riscontro nei commi 5° e 6° dello stesso articolo.

Il comma 5° fissa i criteri base a cui devono sottostare i trasferimenti di armamento nonché la cessione delle relative licenze di produzione stabilendo che essi sono vietati *“quando siano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali”*⁸.

Il 6° comma introduce importanti divieti alle esportazioni di armi italiane. Essi si pongono come guida ed operano come limite alla discrezionalità dell'esecutivo. Tali divieti, particolarmente innovativi,

⁸ In tale contesto si rileva la particolare difficoltà di accertare l'esistenza di *“adeguate garanzie”* per ciò che concerne l'esportazione verso imprese private straniere, ancorché autorizzate ad importare materiali di armamento dalle proprie autorità di governo, di materiali inclusi nella categoria della componentistica. In tali casi, infatti, non sempre risulta possibile conoscere anticipatamente, da parte dell'azienda esportatrice, l'effettivo utilizzatore del prodotto finito, specie se quest'ultimo non è destinato allo stesso mercato del paese primo importatore. Si veda Bianchi, cit., 67, nota 8.

che hanno conferito all'Italia una posizione avanzata rispetto a quella di molti altri paesi europei e mondiali, riguardano le esportazioni e transiti *“verso Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'art.51 della Carta delle Nazioni Unite”*⁹, *“verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'art.11 della Costituzione”* o nei confronti dei quali *“sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite”* ovvero *“verso Paesi i cui governi sono responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo”*. Un ultimo divieto viene infine enunciato *“verso Paesi che, ricevendo dall'Italia aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987 n.49, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese; verso tali Paesi è sospesa l'erogazione di aiuti ai sensi della stessa legge, ad eccezione degli aiuti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali”*.

La legge dunque fa riferimento alla Costituzione italiana e ai principi di diritto internazionale relativi ai diritti umani, alla prevenzione e soluzione pacifica delle controversie, alla cooperazione allo sviluppo; una notevole sottrazione alla disciplina della legge è sancita peraltro dall'art.1, 9^o comma, lett. b), che esclude dai controlli *“le esportazioni o concessioni dirette da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali”*. Si tratta di un'eccezione molto importante, che riguarda una parte non indifferente del commercio degli armamenti. Tuttavia, anche tali esportazioni sono sottoposte ad un vaglio da parte del Parlamento. Infatti gli accordi internazionali in materia di forniture militari rientrano tra i trattati di natura politica che, ai sensi dell'art.80 della Costituzione¹⁰, necessitano dell'autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere. Il Parlamento è pertanto chiamato a partecipare alla formazione dell'accordo.

Un'altra delle novità introdotte dalla legge al 4^o comma dell'art.1 sancisce che *“le operazioni di esportazione e transito sono consentite solo se effettuate con governi esteri o con imprese autorizzate dal governo del paese destinatario”*. Con questa disposizione il legislatore ha inteso cercare di impegnare la responsabilità dei governi dei paesi a cui le armi sono esportate al fine di avere maggiori garanzie sulla destinazione e sull'uso finale del materiale ceduto. Per la repressione del traffico illecito degli armamenti, oltre ad una severa disciplina nazionale, è infatti indispensabile anche un coinvolgimento delle autorità dei paesi importatori, le quali si devono impegnare a non consentire le riesportazioni del materiale acquistato.

⁹ Tale disposizione risulta però derogabile quando esistano accordi internazionali che impongano il rispetto di precedenti obblighi, ovvero quando il Consiglio dei Ministri adotti, previo parere favorevole delle Camere, diversa deliberazione (art.1, 6^o comma, lett.a).

¹⁰ Cost., art.80: *“Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importanti variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”*.

A tal fine la legge italiana, analogamente alle legislazioni di molti altri stati, richiede che alla domanda di autorizzazione sia allegato un “*Certificato di Uso Finale*” (CUF) rilasciato dalle autorità governative del paese destinatario (art.11, 3[^] e 4[^] comma), attestante che il materiale verrà esportato per proprio uso e che non verrà riesportato senza la preventiva autorizzazione delle autorità italiane. E’ rilevante che la legge richieda che il CUF sia rilasciato dalle autorità governative del paese importatore e non meramente dall’ente importatore. Per cercare di evitare le c.d. “*triangolazioni*” o altri traffici non consentiti si punta infatti a coinvolgere le autorità del paese verso cui le merci sono dirette in modo da impegnarle a svolgere un attività di controllo sui propri operatori economici. Il CUF deve essere autenticato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane accreditate presso il paese che lo ha rilasciato al fine di attestare l’autenticità della provenienza¹¹. Per i paesi che partecipano con l’Italia ad accordi di controllo reciproco sulle esportazioni di armamenti (paesi NATO ed UEO) il CUF è sostituito dal più semplice “*Certificato di Importazione*” rilasciato sempre dalle autorità governative del paese destinatario.

Un ulteriore interessante aspetto della normativa è quello riguardante l’informativa al Parlamento sull’esportazione di armi.

L’art.5 stabilisce infatti che il governo deve riferire al Parlamento “*con propria relazione entro il 31 marzo di ciascun anno in ordine alle operazioni autorizzate e svolte entro il 31 dicembre dell’anno precedente*”. La Relazione

¹¹ La dottrina si è interrogata sul valore giuridico del CUF e sulla idoneità di questo ad implicare la responsabilità internazionale dello stato importatore qualora le armi vengano successivamente riesportate verso un paese terzo contravvenendo agli impegni assunti attraverso la sottoscrizione del certificato in questione. A questo proposito si possono distinguere due ipotesi. In particolare, qualora esistano misure di embargo della fornitura di armi nei confronti di certi stati, decise nell’ambito di organizzazioni internazionali come l’ONU o la Comunità Europea, la fonte dell’obbligo sarà da rintracciarsi nel trattato istitutivo e nei poteri attribuiti agli organi dell’organizzazione e vincolerà gli stati membri indipendentemente dalla produzione di un CUF. In tutti gli altri casi, invece, si tratterà di stabilire se l’impegno unilaterale del governo importatore ad utilizzare per proprio uso e a non riesportare senza la preventiva autorizzazione delle autorità italiane i materiali importati possa, per natura e contenuto, dare origine ad un vero e proprio obbligo internazionale, comportante la responsabilità dello stato importatore in caso di violazione. Assumendo che la stessa ratio dell’art.1, 4[^] comma della 185/1990 possa essere individuata nella volontà del legislatore di affermare la responsabilità dello stato importatore, ci si è chiesti quali argomenti possano essere adottati per negare o affermare tale responsabilità. L’ipotesi più convincente resta quella che configura il rapporto tra stato esportatore e stato importatore come un accordo in forma semplificata. In questo caso, l’“*end-user certificate*” viene ad essere considerato come una promessa unilaterale di per sé non idonea a configurare l’assunzione di obblighi a livello internazionale, ma solo fintantoché lo stato esportatore non abbia rilasciato l’autorizzazione all’esportazione. Il momento del rilascio della licenza di esportazione può infatti essere qualificato come l’accettazione, da parte dello stato esportatore, della promessa fatta dallo stato importatore e dunque configurare una fattispecie, per quanto atipica, di accordo tra stati in forma semplificata. L’atipicità dell’accordo è tra l’altro rappresentata dal fatto che l’autorizzazione all’esportazione come espressione del consenso statale interviene in rapporto ad una operazione di carattere prevalentemente privatistico. Su questo argomento; Bianchi, cit., 79-82.

del governo è composta di diversi allegati redatti dai diversi Ministeri competenti. I documenti più importanti sono quelli redatti dal Ministero degli Esteri che riporta, tra le altre cose, le autorizzazioni alle esportazioni riferendo in merito al tipo di materiale esportato, al valore monetario, allo stato di avanzamento, al paese acquirente e all'industria esportatrice e dal Ministero dell'Economia¹², che fornisce dati sulle consegne effettuate nell'anno precedente e registrate alle dogane. La Relazione rappresenta un importante strumento di trasparenza, in quanto è consultabile dalla cittadinanza. Allo stesso tempo costituisce uno strumento di controllo da parte del Parlamento nei confronti della politica estera e di difesa del governo nella materia dei trasferimenti di armi. Essa diviene pertanto uno degli strumenti per consentire al Parlamento di valutare l'azione dell'esecutivo in politica estera e quindi di indirizzarla.

Un elemento fondante della legge è poi quello relativo alla costituzione di un "*registro nazionale delle imprese*" abilitate alle transazioni in armi.

I requisiti soggettivi necessari all'iscrizione, secondo l'art.3 della 185/1990, sono rappresentati, per le imprese individuali e le società di persone, dalla cittadinanza dell'imprenditore o del legale rappresentante ovvero dalla residenza in Italia degli stessi, purché cittadini di paesi esteri con i quali l'Italia abbia stipulato un trattato di cooperazione giudiziaria. Per le società di capitali invece, legalmente costituite in Italia e quivi esercitanti attività relative a materiali d'armamento, presupposto essenziale è la residenza in Italia dei rappresentanti legali, purché cittadini italiani ovvero di paesi con i quali esista un trattato di collaborazione giudiziaria. I consorzi di imprese possono altresì ottenere l'iscrizione al registro a condizione che una o più imprese facenti parte del consorzio siano già iscritte e sempre che il legale rappresentante sia cittadino italiano o di un paese legato all'Italia da un accordo di collaborazione giudiziaria.

Cause ostative all'iscrizione al registro o comportanti la sospensione o la decadenza dallo stesso (art.3, commi 8[^]-12[^]) sono:

- 1) la dichiarazione di fallimento;
- 2) l'appartenenza ad associazioni mafiose (legge 31/5/1965 n.575 ed art.24 della legge 13/9/1982 n.646) o ad associazioni segrete (legge 25/1/1982 n.17, art.1);
- 3) le condanne riportate dal titolare dell'impresa o dal suo legale rappresentante per reati di commercio illegale di materiali di armamento;

¹² Ha accorpato gli ex Ministeri delle Finanze e del Tesoro.

4) L'assunzione di personale ex dipendente dell'amministrazione statale prima di tre anni dalla cessazione del servizio attivo, in violazione dell'art.22 della stessa legge 185/1990.

L'aver individuato e raccolto in un organico disegno di natura legislativa i criteri cui conformare la nostra politica commerciale nella materia dei trasferimenti d'armi ed attraverso i quali enucleare i soggetti abilitati ad intraprendere le attività in oggetto, oltreché conferire maggiore certezza agli operatori economici, dovrebbe assicurare anche una migliore trasparenza al procedimento amministrativo per la concessione delle autorizzazioni ed una maggiore tutela ai soggetti ad esso interessati.

A questo riguardo occorre sottolineare i mutamenti apportati al procedimento amministrativo attraverso l'istituzione di nuovi organi, la determinazione delle condizioni di intervento dell'autorità amministrativa nonché delle fasi, dei requisiti e delle modalità del procedimento stesso.

La legge individua più fasi all'interno della complessa procedura per il rilascio delle autorizzazioni, tenendo conto anche della pluralità degli interessi dei Ministeri coinvolti (Affari Esteri, Difesa, Attività Produttive, ...) in materia di commercializzazione di armamenti. Tuttavia il ruolo centrale è affidato al Ministero degli Affari Esteri: una delle principali novità della normativa, già evidenziata nell'art.1, è infatti quella di aver riportato la politica di esportazione degli armamenti all'interno della politica estera nazionale affidando a Ministeri diversi da quello degli Affari Esteri solo la verifica degli aspetti di sicurezza, doganali, ecc.

La procedura per il rilascio delle autorizzazioni comprende più fasi, che possiamo sinteticamente riassumere come segue:

- una **fase preliminare** di direttiva era svolta, fino al 1993, dal *CISD (Comitato Interministeriale per gli Scambi di materiale d'armamento per la Difesa*, con sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Esso aveva il compito di formulare gli indirizzi generali per le politiche di scambio nel settore della difesa, dettare direttive di ordine generale per l'esportazione e supervisionare all'attività degli altri organi preposti ad assicurare l'applicazione della legge stessa. Al CISD spettava inoltre l'individuazione dei paesi per i quali dovesse farsi luogo ai divieti previsti dall'art.1, 6° comma. Nel dicembre 1993 il CISD è stato soppresso e le sue funzioni trasferite al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica)¹³;

¹³ Legge 24/12/1993 n. 537 e successivo DPR 20/4/1994 n.373. Nonostante il CISD non abbia mai redatto la lista dei paesi, le sue nove direttive hanno profondamente inciso nell'applicazione dei criteri previsti dall'art.1, 6°

- una **prima fase** stabilisce l'obbligo di comunicare al Ministro degli Affari Esteri ed a quello della Difesa l'inizio delle trattative contrattuali per l'esportazione, importazione ed il transito di materiali d'armamento¹⁴ (art.9, 1^ comma). La legge specifica che entro 60 giorni, il Ministro degli Affari Esteri d'intesa con quello della Difesa può vietarne la prosecuzione (art.9, 2^ comma). Nel caso di operazioni commerciali con paesi della NATO o UEO, contemplate da apposite intese intergovernative, è sufficiente la comunicazione al Ministro della Difesa, il quale, nel più breve termine di 30 giorni, può disporre condizioni o limitazioni alla conclusione delle trattative (art.9, 4^ comma). Anche per il trasferimento di ricambi e componenti di materiali già autorizzati, si prevede la stessa procedura semplificata (art.9, 5^ comma);
- la **seconda fase** concerne l'autorizzazione alle esportazioni e fa capo al Ministero degli Affari Esteri al quale devono essere presentate le domande di autorizzazione all'esportazione e importazione e che ha il compito di effettuare l'istruttoria per il rilascio (art.11, 1^ comma). All'autorizzazione deve essere allegato, tra le altre cose, un "*Certificato di Uso Finale*" rilasciato dalle autorità governative del paese destinatario, autenticato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane (art. 11, 3^ e 4^ comma). Il Ministero degli Affari Esteri, di concerto con quello delle Finanze¹⁵, deve decidere entro il termine di 60 giorni. Anche tutte le operazioni bancarie relative alle esportazioni necessitano di autorizzazione da parte del Ministero del Tesoro (art.27)¹⁶. La legge contempla esplicitamente l'obbligo di sospendere o revocare le autorizzazioni "*quando vengano a cessare le condizioni prescritte per il rilascio*" (art.15, 1^ comma). Al fine, poi, di sconfiggere i traffici illeciti di armamenti, la normativa prevede dei controlli successivi per assicurarsi che effettivamente i materiali abbiano raggiunto la destinazione autorizzata. L'art.20 dispone, infatti, che l'impresa debba tempestivamente comunicare al Ministro degli Affari Esteri "*la conclusione, anche se parziale, delle operazioni autorizzate*" ed inviare allo stesso Ministro, entro 180 giorni dalla conclusione dell'operazione, la documentazione attestante l'entrata della merce nel paese destinatario.

comma (delibere CISD del 3/8/1990; del 21/12/1990; del 26/6/1991; del 12/12/1991; del 25/3/1992; del 5/6/1992; del 29/7/1993; del 22/12/1993; del 23/12/1993). Dal 1994 ad oggi il CIPE è rimasto sostanzialmente inattivo, con l'eccezione di un'unica delibera relativa alla Cina (delibera CIPE 61/98 del 6/5/1998).

¹⁴ Naturalmente, prima di accedere a questa fase l'impresa dovrà iscriversi al "*registro nazionale delle imprese*" operanti nel settore degli armamenti, ex artt.3-4 della legge, già esaminati in precedenza.

¹⁵ Ora Ministero dell'Economia.

¹⁶ Ora Ministero dell'Economia.

Si deve rilevare, infine, come per la prima volta venga introdotto un efficace sistema sanzionatorio con la previsione, accanto a sanzioni di natura amministrativa e civile, di alcune norme penali per reati quali la falsità nella documentazione, l'inosservanza delle prescrizioni amministrative e la mancanza dell'autorizzazione all'esportazione.

Esaminiamole più da vicino.

Secondo l'art.25, 1^o comma, *“colui che senza l'autorizzazione di cui all'art.13 effettua esportazione, importazione o transito di materiali d'armamento è punito con la reclusione da tre a dodici anni ovvero con la multa da euro 25.000 ad euro 250.000”* salvo che il fatto non costituisca più grave reato¹⁷. La sanzione prevede anche la confisca dei beni. Per il 2^o comma del medesimo articolo, *“chiunque ponga in essere trattative in violazione di quanto disposto dall'art.9, è punito con la reclusione fino a quattro anni ovvero con la multa da euro 25.000 ad euro 250.000”*¹⁸.

L'art.23, 1^o comma, concerne il reato di *“falsità nella documentazione”*: per chi fornisce con dolo indicazioni non veritiere inerenti al rilascio dell'autorizzazione al trasferimento di armamenti in una documentazione prodotta ai sensi della legge, è prevista la reclusione da due a sei anni o multa da un decimo a tre decimi del valore del contratto. Il reato sussiste in tutti i casi di falsità dei documenti allegati alla domanda di autorizzazione all'esportazione, compresi quelli relativi all'autorizzazione alle trattative ed al CUF. Chi poi fornisce informazioni false per l'iscrizione nel registro nazionale di cui all'art.3, è punito con la multa da euro 1.500 ad euro 150.000.

Infine, per chi effettua esportazioni o transiti in violazione delle condizioni di consegna di cui all'art.13, è prevista la reclusione fino a 5 anni ovvero una multa da due decimi a cinque decimi del valore del contratto, salvo che il fatto costituisca più grave reato (art.24).

Per il rigore delle sanzioni penali introdotte dalla legge 185/1990, l'Italia risulta uno dei paesi con la normativa più avanzata e severa. Sussiste peraltro l'anomalia che vede la pena della reclusione in alternativa a quella della multa, caratteristica tipica solo delle contravvenzioni e che contraddice la regola secondo cui nei delitti la pena pecuniaria non può che essere aggiuntiva a quella detentiva; tutto

¹⁷ La sanzione è esclusa dalla depenalizzazione ai sensi dell'art.32, 2^o comma, legge 24/11/1981, n.689.

¹⁸ Idem come nota precedente. Nell'applicazione di tale articolo è importante definire un criterio che permetta di stabilire quando iniziano le trattative e quindi si possa parlare di sussistenza del reato: si considera come *“inizio di trattativa”* il momento in cui da entrambe le parti è stata concretizzata una vera e propria proposta contrattuale anche se non definita (ovvero quando sussistono le condizioni per un'azione di responsabilità contrattuale nei termini di cui all'art.1337 del codice civile).

ciò lascia inoltre un ampio margine di discrezionalità al giudice, anche perché la pena pecuniaria non è vincolata alla circostanza che si tratti di un reato di lieve entità.

Come abbiamo illustrato, l'Italia si trova oggi a detenere una delle normative più rigorose ed avanzate in materia di trasferimenti d'armi.

Le sfide dell'integrazione economica che si orientano verso uno snellimento dei controlli, si intrecciano con il ripensamento di riscontri efficaci per prevenire vecchie e nuove minacce alla pace, alla sicurezza interna ed internazionale.

E' in questo contesto che si inseriscono l'"*Accordo quadro relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea della difesa*" e la revisione della 185/1990¹⁹.

3 L'Accordo Quadro di Farnborough e la revisione della 185/1990

Prima di esaminare più in dettaglio questo trattato, è necessario fornire un inquadramento storico.

Nel 1992 viene creato in seno all'UEO il "*Gruppo Armamenti dell'Europa Occidentale*" ("*Western European Armaments Group*" – WEAG) al fine di rafforzare la cooperazione europea nel campo degli armamenti. E' un primo tentativo a livello europeo di costituire un'Agenzia Europea degli Armamenti. All'art.J.7 del Trattato di Amsterdam si legge che la politica di difesa comune "*sarà sostenuta, se gli stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti*". Il concetto è sviluppato nella "*Dichiarazione dell'Unione dell'Europa Occidentale*", allegata al Trattato di Amsterdam, dove si riafferma il ruolo dell'UEO nella "*cooperazione nel settore degli armamenti, ove necessario, nell'ambito del Gruppo Armamenti dell'Europa Occidentale (GAEO/WEAG), quale istanza europea di cooperazione in materia di armamenti, dell'UE e della UEO, nel quadro della razionalizzazione del mercato europeo degli armamenti e dell'istituzione di un'Agenzia Europea per gli Armamenti*"²⁰.

Con la comunicazione del 4 dicembre 1997, "*Attuazione della strategia dell'Unione in materia di industria connessa con la difesa*", la Commissione Europea definisce, per la prima volta in assoluto, una vera e

¹⁹ Legge 17/6/2003 n.148 recante il titolo "*Ratifica ed esecuzione 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, con allegato, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000, nonché modifiche alla legge 9 luglio 1990, n.185*" (pubblicata sulla G.U. 26/6/2003 n.146).

²⁰ L'Agenzia Europea per la Difesa, con sede a Bruxelles, è stata istituita il 12 luglio 2004.

propria strategia di intervento nel settore militare. Dopo aver elencato le sfide che si pongono nel settore degli armamenti (contrazione dei mercati internazionali; eccessiva frammentazione della base industriale della difesa europea; politiche protezionistiche dei vari paesi nei confronti dell'industria nazionale), la Commissione individua una serie di strumenti che possono essere immediatamente utilizzati per favorire la creazione di un mercato unico europeo degli armamenti, sostenendo che *"l'elaborazione di una politica europea degli armamenti, basata sull'esistenza di una base industriale e tecnologica competitiva, costituisce una condizione essenziale per lo sviluppo di un'identità europea di difesa nell'ambito della PESC"*.

Nei fatti, le difficoltà di procedere a livello comunitario portano i maggiori paesi dell'Unione (di fatto i maggiori produttori di armamenti in Europa) a prendere una serie di iniziative: il 12 novembre 1996, Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia danno vita all'OCCAR (*"Organismo Congiunto di Cooperazione in Materia di Armamenti – Organisme Conjoint de Cooperation en Matière d'Armement"*). L'OCCAR è sostanzialmente un'agenzia che si prefigge la gestione di programmi di coproduzione promossi da due o più stati membri²¹.

In pratica tramite questo organismo i quattro maggiori paesi dell'UE hanno avvertito i loro partner e la Commissione che, in mancanza di concreti passi nella definizione dell'identità comune di difesa, loro sarebbero andati avanti autonomamente perseguendo il loro modello di cooperazione, basato su accordi bi o multilaterali piuttosto che sull'ampliamento della normativa comunitaria sul mercato unico del settore militare.

Di fatto così è stato: il 20 aprile 1998 i Ministri della Difesa di Germania, Francia, Spagna, Italia e Gran Bretagna (cui si è aggiunta poi anche la Svezia) approvano una *"Dichiarazione Congiunta"* con la quale concordano di promuovere la ricerca di un'armonizzazione delle esigenze delle Forze Armate dei loro paesi, delle politiche di acquisizione, di ricerca e sviluppo tecnologico nonché degli aspetti delle procedure di esportazione concernenti i programmi militari. A questa fa immediatamente seguito la

²¹ Per definire più in dettaglio l'attività dell'OCCAR, utilizzo alcune parti del discorso effettuato a Bonn il 17 gennaio 2002 dall'allora Ministro della Difesa, Antonio Martino, in occasione della "Conferenza per il Miglioramento delle Capacità (CIC)" militari a disposizione dell'UE. *"L'OCCAR – sostiene il Ministro della Difesa – è al contempo un'opportunità ed uno strumento nel percorso di realizzazione di una più forte Dimensione Europea di Sicurezza e Difesa, strettamente collegata col link transatlantico, e del conseguimento di una più efficace capacità operativa europea. (...) E' un'Agenzia capace di gestire meglio di quanto possano fare i singoli paesi, o strutture multinazionali ad hoc, i programmi di collaborazione multinazionale (...) e in grado di fornire all'utente operativo ciò di cui l'utente ha bisogno: capacità operative efficaci"*. In tale contesto, pertanto, l'OCCAR, attraverso la gestione dei programmi multinazionali, rappresenta anche *"uno strumento, non secondario, per agevolare ed accelerare il processo di consolidamento della base industriale Europea degli Armamenti"*.

firma a Londra, il 6 luglio 1998, di una “*Lettera di Intenti*” (LOI) sulle misure di accompagnamento alle ristrutturazioni del settore della difesa.

Infine, il 9 settembre 1998, a Farnborough, i quattro paesi fondatori dell'OCCAR hanno sottoscritto un accordo, ratificato dai rispettivi Parlamenti, per dotare l'organismo di personalità giuridica e consentirgli di stipulare contratti direttamente con le industrie.

In questo ambito trova collocazione anche il successivo Accordo Quadro (“*Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defense Industry*”), siglato sempre a Farnborough il 27 luglio 2000 tra sei paesi (Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Gran Bretagna, che da soli coprono il 90% dell'export europeo di armi) e preceduto da una “*Lettera di Intenti*” (LOI).

L'obiettivo dell'Accordo, si legge nel Preambolo, è quello di “*creare una struttura politica e giuridica necessaria a facilitare la ristrutturazione industriale al fine di promuovere una base tecnologica e industriale europea per la difesa più competitiva e forte nel mercato globale e contribuire in tal modo alla realizzazione di una politica europea comune di difesa e di sicurezza*”.

Il trattato concerne numerosi aspetti (alcuni dei quali toccano questioni delicate come l'interdipendenza nella produzione di armi, la sicurezza degli approvvigionamenti, la regolamentazione delle informazioni classificate) e, tra tutti, esamineremo solo la Parte 3^a, che incide direttamente sulle esportazioni di materiale di armamento realizzato in coproduzione tra industrie dei paesi parte dell'Accordo.

In sintesi viene previsto un regime esportativo per i progetti di coproduzioni di armamenti che si articola come segue:

- 1) un notevole snellimento degli scambi di pezzi e componenti, ma anche di prodotti finiti nel contesto di coproduzioni tra i sei paesi parte, che si orienta verso la creazione di una “*licence free zone*” tra gli stati partecipanti;
- 2) nel caso di esportazione della coproduzione finita a stati non parte dell'accordo, questo prevede: *) un meccanismo decisionale comune preventivo per stabilire a quali paesi è lecito esportare i sistemi d'arma prodotti congiuntamente; **) successivamente l'applicazione delle normali procedure autorizzative nel paese nel quale ricade il contratto di export.

L'art.12 dell'Accordo riguarda i trasferimenti di materiale di armamento, di pezzi, componenti e prodotti finiti tra le parti. Esso introduce la *"Licenza Globale di Progetto"* applicabile a programmi congiunti di coproduzione intergovernativa realizzati tra due o più paesi che hanno ratificato l'accordo.

"La concessione di una Licenza Globale di Progetto – recita l'art.12, 2^o comma – ha l'effetto di eliminare la necessità di autorizzazioni specifiche per il Trasferimento degli Articoli per la Difesa e dei Servizi per la Difesa interessati alle destinazioni consentite dalla suddetta licenza, per la durata della stessa". La ratio prevista dall'articolo in questione risponde all'esigenza di snellire le procedure per gli scambi di pezzi e componenti tra industrie di paesi diversi parte dell'accordo che partecipano alla stessa coproduzione. Il fine è quello di velocizzare i tempi della produzione, alleggerendo le complesse procedure per l'esportazione di ogni singolo pezzo o componente, riconducendoli tutti ad un'unica autorizzazione che comprende, al suo interno, tutte le movimentazioni di materiali di armamento inerenti quella specifica coproduzione.

La Licenza Globale di Progetto si applica sia alle movimentazioni di pezzi e componenti, nell'ambito di una coproduzione, che all'esportazione di sistemi d'arma finiti, in entrambi i casi solo tra i sei paesi parte.

Non esiste un modello unico di autorizzazione comune a tutti gli stati. Il trattato infatti non specifica in che modo debba essere redatta la Licenza Globale di Progetto, la durata, le condizioni per il rilascio, eventuali sanzioni, ma lo demanda alle singole regolamentazioni nazionali degli stati parte. Al 4^o comma dell'art.12 si specifica infatti che *"ogni Parte stabilirà le condizioni per la concessione, il ritiro e l'annullamento della Licenza Globale di Progetto"*. Le condizioni di rilascio e soprattutto le informazioni richieste all'industria esportatrice al momento della domanda di Licenza Globale di Progetto (che si riferiscono a più movimentazioni di pezzi e componenti) sono di estrema importanza, in quanto costituiscono una forma di controllo a priori, fondamentale per effettuare controlli successivi, per seguire l'iter di pezzi e componenti e per evitare deviazioni a paesi che non siano i sei firmatari.

La Licenza Globale di Progetto si applica nel caso di coproduzioni tra stati che hanno ratificato l'accordo e che siano precedute da un accordo intergovernativo o anche da un semplice "arrangement" (cfr. art.2, lett.a)), che quindi non necessariamente richiede la ratifica parlamentare (non risultando necessariamente contemplato dall'art.80 della Costituzione). Resta inoltre aperta la possibilità per le *"Società Transnazionali per la Difesa" (STD)*²² di richiedere alle autorità nazionali il rilascio della Licenza

²² All'art.2, lett. o), viene specificato cosa si intenda per *"Società Transnazionale per la Difesa" (STD)*: *"un ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica formato da elementi delle industrie per la Difesa di due o più Parti, o con impianti"*

Globale di Progetto (art.14, 2^o comma). Ciò significa che essa non riguarda solo coproduzioni intergovernative, ma si può estendere anche a coproduzioni interindustriali. Infine, ai sensi dell'art.16, 1^o comma, gli stati parte si impegnano a rilasciare procedure semplificate anche al di fuori di programmi intergovernativi o interindustriali approvati dai governi, nei casi di sub-forniture.

Accanto ad uno snellimento delle procedure autorizzative, l'Accordo prevede anche un alleggerimento dei controlli. Secondo l'art.16, 2^o comma, *“le Parti ridurranno al minimo il ricorso alla richiesta dei Certificati End-User rilasciati dalle pubbliche amministrazioni, nonché dei certificati internazionali di importazione per i Trasferimenti di componenti, a favore, ove possibile, di certificati d'uso della società”*.

Gli snellimenti procedurali mirano non solo ad alleggerire gli oneri burocratici delle industrie belliche coinvolte in progetti di coproduzione ma anche a costituire, nel lungo periodo, un mercato unico della difesa. All'art.6, 2^o comma, si ribadisce infatti che gli stati parte *“cercheranno di semplificare ed armonizzare ulteriormente le loro norme e procedure in vista di consentire il libero Trasferimento di Articoli per la Difesa e di Servizi per la Difesa tra le Parti”*.

Tuttavia lo stesso Accordo pone qualche limite alla riduzione dei controlli ed al libero movimento di armi tra i sei paesi firmatari. Innanzitutto, l'art.16, 2^o comma, relativo alla sostituzione del Certificato di Uso Finale si applica solo ai trasferimenti di pezzi e componenti e solo tra le parti. Secondariamente la riduzione del CUF, nei limiti citati, non osta dal mantenimento degli altri controlli previsti dalle normative nazionali. Secondo l'art.18, la concessione di una Licenza Globale di Progetto non esonera i relativi trasferimenti di articoli per la difesa tra le parti da altre normative rilevanti *“ad esempio, i requisiti per il transito o la documentazione doganale”*.

L'art.13 contempla le esportazioni ad una non-parte degli articoli per la difesa sviluppati e prodotti nel contesto di un programma di armamenti in cooperazione che coinvolge industrie di una o più delle parti.

Per il 2^o comma dell'art.13, *“le Parti che intraprendono un Programma di Armamento in Cooperazione concorderanno i principi di base che regoleranno le Esportazioni alle non-Parti derivate da tale programma e le procedure riguardanti le decisioni relative alle Esportazioni”*. In tale contesto le parti determineranno con la procedura del *“consensus”*: a) le caratteristiche dell'equipaggiamento in esame; b) le destinazioni consentite per le

ubicati nell'ambito dei territori di due o più Parti, che producono o forniscono Articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa. Sono comprese le joint-ventures costituite per mezzo di disposizioni giuridicamente vincolanti, di tipo accettabile per le Parti. Si intende anche qualsiasi attività che produce o fornisce Articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa ubicata nell'ambito dei territori delle Parti e che è svolta sotto il controllo di tale ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica, o di joint-ventures (...)”.

esportazioni; c) i riferimenti agli embarghi. In linea generale i governi degli stati parte, le cui industrie partecipano alla coproduzione, si accorderanno in anticipo su una lista di paesi ai quali è possibile esportare il materiale coprodotto (c.d. “*destinazioni consentite*”). La lista dipenderà dal tipo di progetto: ciò significa che, a seconda del tipo di arma prodotta, potranno cambiare i paesi cui è lecito esportare. Per ogni specifico programma cambieranno anche le interpretazioni comuni degli embargo dichiarati dagli organismi internazionali sulle esportazioni di armi.

Per ciascun programma le parti determineranno le destinazioni cui è possibile esportare il prodotto finito, sulla base della procedura del “consensus”. Tale criterio, utilizzato spesso in ambito ONU, “*indica quelle delibere che vengono adottate senza votazione formale, il cui contenuto è preventivamente concertato (spesso fuori dalle riunioni ufficiali) e che il presidente dell’organo dichiara adottate in mancanza di opposizioni*”²³. Si tratta quindi di un metodo decisionale molto vicino all’unanimità, che rappresenta un importante cambiamento sotto diversi punti di vista.

Innanzitutto per la prima volta si introduce una procedura decisionale comune che implica una responsabilità congiunta degli stati che partecipano ad una coproduzione sulla scelta dei destinatari finali. In tal modo si tende a rompere con la prassi che aveva caratterizzato soprattutto i tre principali esportatori (Francia, Germania e Gran Bretagna), che rimandava, tramite accordi bilaterali²⁴, al paese assemblatore ed alla relativa normativa nazionale sulle esportazioni la facoltà di decidere a quali paesi esportare il sistema d’arma finito. Ciò aveva favorito la tendenza da parte delle industrie a riallocare la capacità manifatturiera e di assemblaggio in paesi con barriere più basse per l’esportazione e con legislazioni più permissive al fine di ottenere un margine di mercato più ampio per l’export. L’Accordo Quadro prende in considerazione questi sviluppi e conferma a ciascuno stato partecipante una sorta di veto formale, pur lasciando un certo margine di manovra per un’interpretazione flessibile e pragmatica che lascia spazio a motivazioni di natura economica e commerciale nella definizione delle “*destinazioni consentite*”.

L’art.13, 3^o comma, lett. a), stabilisce anche specifici criteri che le parti prenderanno in considerazione nel corso delle consultazioni che precedono il consenso:

- “*politiche nazionali di controllo sulle esportazioni delle parti*”;

²³ B.Conforti, “*Diritto Internazionale*” (1988) 64.

²⁴ Il più noto è l’*Accordo Debrè-Schmidt* siglato tra Francia e Germania nel 1972 (e recentemente rescisso per volontà di entrambi i governi), poi esteso anche ad altri accordi che hanno coinvolto prevalentemente la Gran Bretagna.

- *“adempimento dei rispettivi impegni internazionali compresi i criteri del Codice di Condotta dell’Unione Europea”;*
- *“tutela degli interessi di difesa delle Parti, compresa la preservazione di una base industriale europea per la difesa forte e competitiva”.*

Il problema principale consiste nella mancanza di una chiara priorità tra criteri che non necessariamente si conciliano tra loro:

- 1) le esigenze politiche elencate nei primi due punti non necessariamente e sempre si conciliano con quelle più prettamente economico-industriali (il rilancio e rafforzamento di un’industria militare competitiva) menzionate al terzo punto. Quanto peseranno i criteri relativi al rafforzamento dell’industria rispetto a quelli etici e di controllo ? Come si concilieranno le esigenze di politica estera e di difesa orientata alla pace, con esigenze di economia di scala e mantenimento di un’industria della difesa nazionale ed europea forte e competitiva ? In mancanza di una chiara priorità tra le tre categorie di criteri, la scelta rimane a discrezione degli stati membri ed alle loro contrattazioni;
- 2) il Codice di Condotta dell’Unione Europea, come ulteriore criterio di riferimento, non garantisce facilità di trovare un accordo, in quanto lascia un margine molto ampio all’interpretazione dei singoli stati. Inoltre il richiamo al Codice di Condotta potrebbe avere effetti negativi, trasformandolo da base minima, sulla quale poi costruire regole più definite ed avanzate - quale è stato inteso dal Consiglio dei Ministri europei – a standard massimo;
- 3) è noto poi che le politiche e normative sulle esportazioni dei sei paesi partecipanti sono ancora disomogenee. In particolare paesi con un’industria militare tradizionalmente forte, come Francia e Gran Bretagna, detengono normative molto più morbide nella definizione delle destinazioni permesse, mentre altri stati quali Svezia, Germania e Italia, applicano regole più rigorose.

Nonostante quindi si introduca una procedura decisionale, le differenze restano e non necessariamente saranno superate in tempi brevi. Preoccupazioni in questo senso sono state espresse dalla Francia, che teme che la Germania, contraddistinta da una regolamentazione più etica e rigorosa, possa porre ostacoli alla vendita di coproduzioni con il risultato di bloccare il processo decisionale.

Proseguendo nell’esame dell’Accordo, l’art.13, 3^o comma, lett. b), precisa che *“una destinazione consentita per le Esportazioni può essere eliminata solo nel caso di cambiamenti significativi della sua situazione interna”*, come ad esempio una guerra civile su larga scala o un serio deterioramento della condizione dei diritti umani, oppure *“se il suo comportamento rappresenta una minaccia per la pace, la sicurezza e la stabilità regionale o*

internazionale". Se le parti non sono in grado di raggiungere un consenso sull'eliminazione di una destinazione, la questione sarà sottoposta ai Ministri per una durata massima di tre mesi (nel contempo le parti coinvolte possono richiedere una moratoria per tutta la durata del processo). Alla fine del periodo la destinazione sarà cancellata da quelle permesse a meno che tutte le parti non siano unanimi nel mantenerla. Anche per le modifiche della lista resta quindi valida la procedura del "*consensus*" che conferisce anche ad un singolo stato membro il potere di eliminare un paese dall'elenco quando questo incorra in situazioni che impongano un embargo secondo la propria normativa nazionale.

Il risultato delle procedure di consultazione tra gli stati parte nell'ambito di un singolo programma di coproduzione, secondo i criteri sopra evidenziati, dovrebbe quindi portare le parti del programma a definire una lista di paesi cui è permesso esportare il sistema d'arma finito, la cosiddetta "*lista bianca*" ("*white list*"). In ambito di Accordo si è comunque preferito non utilizzare il termine "lista", ma quello di "*destinazioni consentite*", per esigenze di carattere diplomatico e commerciale. E' stato anche precisato, in sede di arrangements applicativi che, le decisioni relative alla stesura delle liste di destinazioni lecite devono avvenire in maniera strettamente confidenziale e che saranno prese dai governi su iniziativa delle industrie (mentre nessuna menzione viene fatta ai Parlamenti). Da tale processo decisionale saranno altresì esclusi i rappresentanti degli esecutivi degli altri stati parte del trattato, non partecipanti alla coproduzione.

Una volta raggiunto l'accordo sui principi per le esportazioni, "*la responsabilità di rilasciare un'autorizzazione di Esportazione per le destinazioni consentite spetta alla Parte nella cui giurisdizione rientra il contratto di Esportazione*" (art.13, 4^o comma).

Nel caso in cui, ad esempio, Italia e Regno Unito coproducano un sistema d'arma, una volta stabilito insieme i destinatari cui è lecito esportarli, la responsabilità di rilasciare l'autorizzazione all'esportazione, nel rispetto della lista decisa in comune, ricade sul paese che firma il contratto di esportazione. Se questo fosse, per esempio, il Regno Unito, sarà responsabilità delle autorità inglesi rilasciare l'autorizzazione alle esportazione, consegnarla ed operare i controlli successivi, secondo quanto prescritto dalla legislazione britannica.

Le parti, infine, si impegnano ad ottenere dalle destinazioni consentite "*le assicurazione degli end-users (utenti finali)*" per le esportazioni e si consulteranno con le relative parti nell'eventualità di una richiesta di riesportazione (art.13, 6^o comma). La scelta della dizione "assicurazione degli end-users", che ha un mero valore politico, piuttosto che di "Certificato di Uso Finale", giuridicamente vincolante, lascia la

massima flessibilità e discrezionalità allo stato che esporta sull'effettuazione di controlli più o meno stringenti.

L'Accordo Quadro di Farnborough è stato interpretato da molti come un passo in avanti nella creazione di un mercato unico e di una difesa unica europea. Tuttavia, il processo di integrazione industriale non può automaticamente creare una difesa ed una politica estera comune, se non è guidato e corretto da una dimensione politica che integri gli aspetti economico-industriali con quelli della pace e della sicurezza.

Quali dunque, per concludere, i limiti evidenziati dall'Accordo ?

Un primo limite riguarda il processo decisionale. Nella redazione della lista di destinazioni consentite, 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 anche all'utilizzazione di criteri che non sono esclusivamente quelli dell'unanimità, ad interpretazioni flessibili e pragmatiche. Il margine di manovra è confermato da due punti dell'Accordo che lasciano aperta la possibilità di fare riferimento a dettami di natura commerciale: il Preambolo e il criterio del rafforzamento dell'industria della difesa (art.13, 3^o comma, lett. a)). Si lascia quindi formalmente aperta la strada per seguire anche forme di voto ponderato, in relazione al peso dell'industria nella coproduzione, nella scelta delle destinazioni lecite senza che ciò possa comportare una violazione formale dell'Accordo.

Un secondo limite concerne la trasparenza. Nel processo decisionale relativo alla stesura dei destinatari consentiti, l'Accordo conferisce alle industrie un potere di iniziativa, mentre non menziona i Parlamenti. La possibile esclusione di questi ultimi da un processo che comunque inciderà sulla PESC e sull'armonizzazione delle normative, aumenta indirettamente il peso degli attori presenti: stati ed 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. Mancano inoltre riferimenti anche ad una trasparenza ex post. Una volta che uno stato rilascia l'autorizzazione all'esportazione presumibilmente per 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.

Un ultimo limite riguarda, infine, i controlli interni: si invitano gli stati a ridurre procedure amministrative e controlli sulla 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 seguirne l'iter e si recepiscono le spinte verso la creazione di una "licence free zone", senza porsi il problema di come regolarla, anche in modo snello, a livello multi e sopranazionale.

Vediamo ora come il nostro paese ha recepito l'Accordo Quadro.

Nel gennaio 2002 si è aperta anche in Italia la discussione sulla ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Farnborough e sulla revisione della 185/1990. Ciò ha condotto il Parlamento l'anno successivo ad emanare la legge 17 giugno 2003 n.148, recante il titolo *"Ratifica ed esecuzione 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, con allegato, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000, nonché modifiche alla legge 9 luglio 1990, n.185"* (pubblicata sulla G.U. 26/6/2003 n.146).

E' stata pertanto introdotta anche nel nostro ordinamento la *"Licenza Globale di Progetto"*. L'art.7 della legge stabilisce infatti che *"l'autorizzazione può assumere anche la forma della 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 legge"*. Peraltro, sempre il medesimo art.7 prevede la responsabilità dello stato italiano nella definizione delle destinazioni lecite anche alle coproduzioni con gli stati non-parte del trattato: *"tali accordi devono inoltre prevedere disposizioni analoghe a quelle di cui all'art.13 dell'Accordo Quadro (...) fatto a Farnborough il 27 luglio 2000"*. Questa disposizione consente perciò di estendere la procedura del "consensus", e quindi del previo coinvolgimento dell'Italia nello stilare la lista dei destinatari leciti di una coproduzione, anche ai programmi congiunti realizzati con i partner dell'UE e della NATO che non hanno ratificato l'Accordo Quadro.

Un altro punto importante della legge è l'introduzione di una forma di trasparenza ex post sulle coproduzioni che ricadono sotto la licenza globale di progetto. *“La relazione²⁵ dovrà contenere infine l'elenco dei programmi sottoposti a licenza globale di progetto con l'indicazione dei Paesi e delle imprese italiane partecipanti, nonché le autorizzazioni concesse dai Paesi partner relative a programmi a partecipazione italiana e sottoposti al regime della licenza globale di progetto”* (art.4). Infine, pur restando aboliti i controlli sulle movimentazioni di pezzi e componenti, viene comunque prevista una rendicontazione annuale da parte delle singole industrie: *“i titolari di licenza globale di progetto forniscono annualmente al Ministero degli Affari Esteri una relazione analitica sulle attività espletate sulla base della licenza ottenuta, corredata dai dati su tutte le operazioni effettuate”*. Tale documentazione è parte integrante della Relazione di cui all'art.5, 1^o comma della 185/1990.

L'ultimo argomento che merita di essere esaminato è relativo ai contenuti dell'autorizzazione globale di progetto. L'art.6 della 148/2003 stabilisce che *“alla domanda di licenza globale di progetto deve essere acclusa copia dell'autorizzazione a trattare e devono essere indicati:*

- a) *la descrizione del programma congiunto, con indicazione del tipo di materiale di armamento che si intende produrre;*
- b) *le imprese dei Paesi di destinazione o di provenienza del materiale ove già individuate nell'ambito del programma congiunto;*
- c) *l'identificazione dei destinatari (autorità governative, enti pubblici o privati autorizzati) nell'ambito del programma congiunto”*. L'identificazione non è richiesta qualora si tratti di un membro della NATO o dell'UE o di un paese con cui l'Italia abbia stretto apposite intese intergovernative.

Questa legge lascia tuttavia aperto un problema di estrema rilevanza sul versante della sicurezza interna ed internazionale, della trasparenza e dei controlli, e cioè l'estensione della Licenza Globale di Progetto a tutte le coproduzioni intergovernative ed interindustriali dei paesi NATO ed UE, mentre l'Accordo la circoscrive solo alle coproduzioni tra i sei paesi firmatari (art.7, legge 148/2003).

Ciò può destare particolare preoccupazione, in quanto è noto che tra gli stati NATO ed UE, ve ne sono alcuni che si contraddistinguono per controlli poco rigorosi (si pensi in particolare alle nazioni dell'Europa dell'Est). L'estensione della Licenza Globale di Progetto a questi paesi, implica infatti, per come è stata recepita in Italia, proprio la delega a questi ultimi dei controlli sull'uso finale dei materiali coprodotti con l'Italia, nel caso in cui il contratto di esportazione ricada nella loro giurisdizione.

Un rapporto dell'ONG anglo-americana Human Rights Watch, basato su fonti ufficiali (indagini ed ispezioni ONU; Jane's ed altre riviste militari), distribuito anche ai vertici NATO e UE, illustra che nel

²⁵ Si tratta della Relazione al Parlamento, prevista dall'art.5, 1^o comma della 185/1990.

corso del 2002 sono stati numerosi i casi di esportazioni illecite di materiale d'armamento a paesi posti sotto embargo dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea, caratterizzati da gravi violazioni dei diritti umani o pericolosi per la sicurezza regionale, nazionale ed internazionale²⁶.

Tra le diverse nazioni destinatarie di armi fornite da paesi dell'Europa Centrale e dell'Est, figurano l'Angola, l'Uganda, il Burundi, la Birmania, l'Afghanistan, l'Algeria, lo Zimbabwe, lo Sri Lanka.

Il rapporto evidenzia che molti sono i casi di corruzione delle autorità deputate al controllo delle esportazioni di armamenti. Le attività illecite finiscono così per indebolire le frontiere, minare i controlli doganali, aiutare i finanziamenti delle reti criminali e terroristiche internazionali.

Per concludere, in linea generale il modello italiano che emerge dalla nuova legge 148/2003 si avvicina molto a quello inglese che tuttavia ha di recente mostrato diversi limiti. Particolare risonanza sui media ha infatti avuto il cosiddetto "*Rapporto Scott*" (febbraio 1996), risultato di un'inchiesta giudiziaria sulle esportazioni di armi britanniche all'Iraq e ad altri paesi sensibili, che ha identificato come cause di tali illeciti, tra le altre cose, la mancanza di criteri chiari di rilascio della domanda di esportazione, l'eccessiva fiducia nelle industrie, la debolezza dei controlli sull'uso finale. Il risultato è che negli anni 1979, 1985 e 1987, sono state esportate armi inglesi all'Iraq via Giordania (sulla quale non sono stati effettuati sufficienti controlli) per circa 222 milioni di dollari²⁷.

²⁶ Human Rights Watch, "*NATO: Address Weak Arms Trade Controls in Central and Eastern Europe*", www.hrw.org; alle stesse conclusioni del rapporto citato, giunge l'indagine di B.Mariani, "*Arms production exports and decision making in Central and Eastern Europe*", www.saferworld.org.uk.

²⁷ I.Davis, "*The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK*" (2002).