Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2806

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COTTI, BERTOROTTA, LUCIDI, BLUNDO e CAPPELLETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 APRILE 2017

Modifiche alla legge 9 luglio 1990, n. 185, concernente le norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Il 9 luglio 1990 fu promulgata la legge n. 185 recante «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», definita tra le più avanzate al mondo. La legge prevedeva il divieto di vendere armi: a Paesi in stato di conflitto armato; a Paesi la cui politica sia in contrasto con il ripudio della guerra stabilito all'articolo 11 della Costituzione; a Paesi sotto embargo di forniture belliche da parte delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea; a Paesi responsabili di accertate violazioni alle Convenzioni sui diritti umani; a Paesi che, ricevendo aiuti dall'Italia, destinino al proprio bilancio militare risorse superiori alle esigenze di difesa. Inoltre, le imprese esportatrici dovevano chiedere un'autorizzazione al Ministero degli affari esteri e i destinatari essere solo Governi o imprese da questi autorizzate. Sembrava un grande risultato ottenuto a seguito della mobilitazione da parte della società civile. Rilevava la relazione illustrativa al testo iniziale del disegno di legge atto Camera n. 2033 della X legislatura, da cui scaturì la legge n. 185 del 1990: «Esiste (...) la necessità di rafforzare il controllo politico e amministrativo sull'attività di commercializzazione di materiale bellico in relazione ad un unico, essenziale e perciò irrinunciabile obiettivo, (...) evitare che correnti di traffico di armi, aventi origine o punto di intersezione nel nostro Paese, alimentino focolai di tensione, di destabilizzazione, di aggressività in contrasto con la politica estera di pace – nel rispetto della Carta dell'ONU, dello Statuto dei diritti dell'uomo e del Trattato di non proliferazione nucleare – che da quarant'anni l'Italia persegue.

Non vi può essere ragione industriale od economica che ponga il nostro Paese in contraddizione con tale politica di distensione: che è, di per sé, la migliore garanzia e il più alto incentivo per il progresso produttivo e civile della Nazione.

(...) Il dovere della difesa della Patria impone allo Stato italiano di mantenere un adeguato apparato (industriale che) per la sua sopravvivenza ha necessità di esportare.

(...) Il problema dell'esportazione di armi non è un problema di soffocamento di risorse economiche strettamente associate all'esistenza dell'industria per la difesa, bensì un problema di controllo politico sulle aree e sui soggetti internazionali destinatari finali delle armi e dei sistemi di nostra produzione. Il Governo intende, pertanto, con il presente disegno di legge stabilire adeguati vincoli politici, allo scopo di stroncare traffici incompatibili con le esigenze di sicurezza internazionale del Paese e di garantire una più efficace tutela degli interessi nazionali, razionalizzando il vigente sistema di controlli».

Prime modifiche alla legge n. 185 sono intervenute con la legge n. 148 del 2003. Secondo il Rapporto «Economia a mano armata 2006» prodotto da un qualificato gruppo di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti, operatori sociali e sindacalisti riuniti nella rete «Sbilanciamoci», la legge 17 giugno 2003, n. 148, «ha nei fatti stravolto la legge 185/1990 con la modifica dell'autorizzazione all'esportazione di materiale di armamento: la licenza globale di progetto ha liberalizzato gli scambi di pezzi e componenti nel caso di coproduzioni con *partner* Ue e Nato, non solo all'interno dei confini dell'Ue e della Nato, ma anche nel caso

questi vengano esportati a paesi terzi. Con la legge 185/90 esisteva un unico tipo di licenza individuale, da rilasciare all'operatore per l'esportazione, importazione e transito sia di pezzi che di componenti che di materiali finiti. (...) La licenza globale sostituisce le singole autorizzazioni di ciascun pezzo e componente. Per ottenerla l'operatore deve dichiarare solo la descrizione del programma congiunto con l'indicazione del tipo di materiale di armamento che si prevede di produrre; le imprese dei paesi di destinazione o di provenienza del materiale; il tipo di materiale (articolo 6 che modifica l'11 della 185). Scompaiono i riferimenti al numero di pezzi, al valore, al destinatario finale, alle intermediazioni finanziarie. Non è richiesto il certificato di uso finale. Le informazioni sul destinatario finale, non essendo richieste nell'autorizzazione non sono riportate nella relazione annuale del Governo al Parlamento. Infine: la modifica della legge 185/1990 precisa che le violazioni delle convenzioni devono essere gravi e accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Ue o del Consiglio d'Europa (articolo 3). L'aggiunta dell'aggettivo gravi, che restringe la cerchia dei paesi che ricadono all'interno del divieto, viene motivata con la necessità di adeguarsi al criterio numero 2 previsto dal "Codice di condotta", che prevede la specificità della gravità per le violazioni dei diritti dell'uomo. Tuttavia il Codice di Condotta, approvato nel 1998, nelle disposizioni operative precisa che non ostacolerà il diritto degli Stati membri di operare politiche nazionali più restrittive».

Ulteriori modifiche alla legge n. 185 del 1990 sono state poste in essere dal decreto legislativo n. 105 del 2012, che recepisce la direttiva 2009/43/CE. Essa punta ad agevolare la circolazione dei prodotti destinati alla difesa (enumerati in un apposito allegato) nel mercato interno e ad accrescere al contempo la sicurezza degli approvvigionamenti transfrontalieri a beneficio delle Forze armate e delle cooperazioni industriali europee. Come precisato nella relazione illustrativa allegata all'allora proponenda disposizione, «la direttiva, allo scopo di eliminare dalle normative dei singoli Stati membri tutte le disparità che possono impedire la circolazione dei prodotti per la difesa o distorcere in relazione ad essi la concorrenza del mercato interno, detta regole unitarie per la disciplina dei trasferimenti intracomunitari dei prodotti contemplati nell'elenco ad essa allegato, come modificato dalla direttiva 2010/80/UE».

Secondo l'Istituto di ricerche internazionali archivio disarmo (IRIAD): «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. Essa comporta: 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».

Ebbene, analizzando oggi l'andamento del mercato delle armi e i destinatari principali delle esportazioni non si può non giungere alla conclusione che tali interventi normativi non stabiliscono sufficienti vincoli politici volti a salvaguardare il mantenimento della pace e della stabilità a livello internazionale.

L'ultima Relazione annuale presentata dal Governo al Parlamento sulle esportazioni italiane di sistemi militari evidenzia un totale di oltre 14,6 miliardi di euro, con un aumento dell'85,7 per cento rispetto ai 7,9 miliardi del 2015. Confrontando il dato rispetto al 2014 emerge uno scenario ancor più impressionante: + 452 per cento in soli due anni. Tra le zone geopolitiche di esportazione, figurano al primo posto i Paesi del-

l'Africa Settentrionale e del Medio Oriente, che con oltre 8,6 miliardi euro ricoprono da soli più del 58,8 per cento delle autorizzazioni. Al di là di tutte le modifiche della legge avvenute finora, uno dei grossi problemi dell'applicazione della legge n. 185 del 1990 è la mancanza di un criterio chiaro per l'attribuzione dei requisiti degli Stati acquirenti di armi. In particolare, desta scalpore che l'Italia autorizzi l'esportazione di armamenti a Paesi belligeranti, come ad esempio le bombe fabbricate dalla RWM Italia nello stabilimento di Domusnovas (Sardegna) all'Arabia Saudita, che le utilizza nella guerra in corso nello Yemen. Un conflitto che secondo l'ONU ha provocato più di 10.000 vittime tra i civili. Secondo un rapporto UNICEF, «nel solo 2015, oltre 900 bambini sono stati uccisi e oltre 1.300 sono rimasti feriti: cifre quasi 7 volte superiori rispetto a quelle dell'anno precedente». In tal senso l'UNICEF ha verificato più di 50 attacchi contro scuole. Alle interrogazioni rivolte al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per chiedere conto del perché non si sia applicato il divieto di vendita all'Arabia Saudita in quanto Paese «belligerante», la risposta è stata che non sussiste un embargo decretato dall'ONU.

Con le modifiche qui proposte il Governo italiano, in forza del parere vincolante del Parlamento, sarebbe tenuto a stilare annualmente un elenco degli Stati belligeranti.

L'articolo unico di cui è composto il disegno di legge vede l'inserimento di un periodo finale al comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 185 del 1990, prevedente che le operazioni che riguardano l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiale di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva, non solo debbano rispettare i principi della Costituzione repubblicana, ma anche i principi di cui alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fatto salvo il Trattato sul commercio delle armi adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 e ratificato dall'Italia con legge n. 118 del 2013.

Continuando, il medesimo articolo 1, inserisce due nuove disposizioni all'interno del disposto delle lettere *a)* e *d)* del comma 6 dell'articolo 1 della legge in vigore. Detto comma, infatti, riporta la casistica del divieto di esportazione, transito, trasferimento intracomunitario e intermediazione relativa a materiali d'armamento. Alla lettera *a)*, oltre a citare il già previsto divieto di cessione verso Paesi in conflitto armato, in contrasto con i princìpi dell'articolo 51 della Carta delle Nazione Unite, si prevede l'introduzione di ulteriori casi di divieto di esportazione anche nei confronti di Paesi che abbiano violato le disposizioni di cui all'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite. Disposizioni relative anche alla semplice astensione dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato.

Inoltre, alla lettera *d)* del medesimo comma 6 dell'articolo 1, relativo all'accertamento delle violazioni che impediscono l'esportazione di armi, si prevede l'inserimento – in aggiunta alle Nazioni Unite, all'Unione europea ed al Consiglio d'Europa – anche delle organizzazioni internazionali a cui l'Italia aderisce od anche dello stesso Governo italiano, qualora abbia contezza della violazione di diritti umani, della mancata adozione delle misure idonee a contrastare il terrorismo, di repressioni armate nei confronti della popolazione civile o del compimento di atti di rappresaglia verso un altro Stato.

Si propone inoltre, al comma 3 dell'articolo 5, l'obbligo di specificare all'interno della relazione al Parlamento: il numero progressivo di autorizzazione degli oggetti concernenti le operazioni contrattualmente definite; la lista dei Paesi destinatari di ciascuna

operazione contrattualmente definita; l'elenco dei dinieghi emessi indicandone il Paese e il materiale di armamento al fine di rendere trasparente e leggibile la relazione stessa.

La parte più importante della proposta di modifica è l'inserimento di un comma 3-*bis* all'articolo 5 che obbliga il Governo, entro il 31 dicembre di ogni anno, ad inviare alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari secondo le norme dei rispettivi regolamenti, una relazione che contenga l'elenco dei Paesi che si trovino nelle condizioni di cui al comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, dell'articolo 1 della legge. Verso tali Paesi non potrà essere rilasciata alcuna autorizzazione di vendita di materiali di armamento. L'elenco può essere aggiornato anche più volte nel corso dell'anno e ne viene data tempestiva comunicazione alle Camere. Tale modifica serve a poter definire in modo chiaro quali siano i Paesi da considerarsi «belligeranti» e quali in violazione di Carte, convenzioni, principi e dettati costituzionali il cui rispetto è requisito fondamentale per poter acquistare armi dal nostro Paese.

Infine, al comma 1 dell'articolo 7-*bis*, nel periodo finale relativo al personale di altre Amministrazioni di cui si avvale l'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UAMA), si prevede che il personale tecnico dell'UAMA possa non essere militare, con la possibilità, quindi, di inserimento di magistrati fuori ruolo al fine di garantire una maggior efficacia dei controlli svolti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e secondo i princìpi sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, o dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fatto salvo altresì il Trattato sul commercio delle armi adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013, di cui alla legge 4 ottobre 2013, n. 118»;

b) all'articolo 1, comma 6, lettera *a)*, dopo le parole: «Carta delle Nazioni Unite,» sono inserite le seguenti: «o i Paesi i quali abbiano violato l'obbligo di astensione dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato ai sensi dell'articolo 2, numero 4), della Carta delle Nazioni Unite,»;

c) all'articolo 1, comma 6, lettera *d)*, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o da organizzazioni internazionali a cui l'Italia aderisce o dal Governo italiano, qualora lo stesso abbia contezza della violazione di diritti umani, della mancata adozione di misure idonee a contrastare il terrorismo, di repressioni armate nei confronti della popolazione civile o del compimento di atti di rappresaglia verso un altro Stato»;

d) all'articolo 5, comma 3, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti:

«La relazione di cui al comma 1 dovrà contenere indicazioni analitiche – per tipi,

quantità, valori monetari e numero progressivo di autorizzazione – degli oggetti concernenti le operazioni contrattualmente definite, indicandone gli stati di avanzamento annuali sulle esportazioni, importazioni e transiti di materiali di armamento e sulle esportazioni di servizi oggetto dei controlli e delle autorizzazioni previste dalla presente legge. La relazione dovrà contenere inoltre la lista dei relativi Paesi destinatari di ciascuna operazione contrattualmente definita, l'elenco delle revoche delle autorizzazioni stesse per violazione della clausola di destinazione finale e dei divieti di cui agli articoli 1 e 15 nonché l'elenco delle iscrizioni sospensioni o cancellazioni nel registro nazionale di cui all'articolo 3 e l'elenco dei dinieghi emessi, indicandone il Paese e il materiale di armamento»;

e) all'articolo 5, dopo il comma 3-*bis* sono aggiunti i seguenti:

«*3-ter*. Entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo invia alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari secondo le disposizioni dei rispettivi regolamenti, una relazione che contiene l'elenco dei Paesi che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 1, comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*.

3-quater. L'elenco di cui al comma 3-*ter* può essere aggiornato anche più volte nel corso dell'anno. Ogni aggiornamento è tempestivamente comunicato alle Camere che lo esaminano ai sensi del comma precedente»;

f) all'articolo 7-*bis*, comma 1, il terzo periodo è sostituito dal seguente: «L'UAMA si avvale anche di personale di altre Amministrazioni, tra cui personale tecnico qualificato, magistrati fuori ruolo e personale appartenente al Ministero della difesa, distaccato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ai sensi dell'articolo 30».

€ 1,00