SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 1923

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CAPUTO, LA LOGGIA, MACERATINI, PALOMBI, ROSSO, BERTONI, CARPI, PREVITI, RAMPONI, REGIS, STAGLIENO, DEBENEDETTI, PETRICCA, DELFINO, VOZZI, CORSI ZEFFIRELLI, VENTUCCI, GRILLO, RIANI, PELLITTERI, BECCARIA, BUCCI, SPISANI, RADICE, LORUSSO, FIEROTTI, GALLOTTI, DI BENEDETTO, MERIGLIANO, LASAGNA, BOROLI, D'IPPOLITO VITALE, ALBERTI CASELLATI, TERRACINI, MANIS, D'ALÌ, ZACCAGNA, ROMOLI, GARATTI, CAMPUS, MAIORCA, CASILLO, BECCHELLI, GUARRA, PACE, MAGLIOZZI, MULAS, MOLINARI, VEVANTE SCIOLETTI, MONTELEONE, PEDRIZZI, SQUITIERI, CURTO, RAGNO, CUSIMANO, LISI, BUCCIERO, BATTAGLIA, MOLTISANTI, SCALONE, GRIPPALDI, NATALI, PRESTI, MEDURI, XIUMÈ, BAIOLETTI, DEMASI, COZZOLINO, DE CORATO, FISICHELLA, MININNI-JANNUZZI, RECCIA, BEVILACQUA, GEI, PEPE, CAPONE, BONANSEA, BRIENZA, CORMEGNA, SILIQUINI, NAPOLI, FRONZUTI, MENSORIO, ELLERO, ARMANI, ANDREOLI, PODESTÀ, BINAGHI, MASIERO, DELL'UOMO, FORCIERI, PELELLA, CIONI, BENVENUTI, BAGNOLI, PAPPALARDO, CAVAZZUTI, ROVEDA, CAVITELLI, ROBUSTI, GIBERTONI, WILDE, BRUGNETTINI, BOSCO, CECCATO, PERUZZOTTI, DOLAZZA, MANARA, CARNOVALI, PAINI, BUSNELLI, TERZI, BRAMBILLA, FANTE, MAFFINI, MARCHINI, FRIGERIO, COPERCINI, PEDRAZZINI, VISENTIN, STEFANI, CARINI, SERRA, BRIGANDÌ, PAGLIARINI, LOMBARDI-CERRI, CORRAO, COSTA, GIURICKOVIC, MATTEJA, ZANOLETTI, BRICCARELLO e VALLETTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 LUGLIO 1995

Modifiche alla legge 9 luglio 1990, n. 185, sulla esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. - La materia della esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento è stata, come è noto, interamente ridisciplinata nel luglio 1990 con l'approvazione della legge 9 luglio 1990, n. 185, che ha tra l'altro trasferito le competenze autorizzatorie nel settore dal Ministero del commercio con l'estero a quello degli affari esteri.

A distanza di più di quattro anni dalla entrata in vigore di detta legge, due ordini di considerazioni suggeriscono ora la opportunità di rivederne alcuni aspetti, senza con ciò intaccare alcuno dei principi di ordine morale, politico e strategico che ne sono alla base:

a) sul piano internazionale, l'intervento di alcuni sviluppi successivi alla entrata in vigore della legge n. 185 del 1990, quali la conclusione del Trattato di Maastricht ed il connesso obiettivo dei *partners* europei di accentuare la ricerca di una politica comune in materia di sicurezza; la crescente aspirazione dei Paesi occidentali ad armonizzare le rispettive legislazioni nazionali nel settore delle esportazioni di armamento; l'affermarsi infine di alcuni nuovi orientamenti nell'ambito delle Nazioni Unite, ad esempio, per quel che attiene alla esportazione di mine anti-uomo;

b) sul piano interno, la crisi che investe la nostra industria della difesa, e la connessa esigenza di reperire formule che, senza intaccare la politica di rigorosi controlli sulle esportazioni voluta dal legislatore autore della legge n. 185 del 1990, consentano tuttavia di alleviare tale situazione.

Le cause della crisi non possono essere interamente attribuite alla sfavorevole congiuntura internazionale del settore; se così fosse, non si spiegherebbe per quale ragione Paesi come la Francia e la Gran Bretagna, le cui esportazioni militari si collocavano, ancora nella seconda metà degli anni '80, su livelli sostanzialmente comparabili a quelli della nostra industria, esportino oggi armamenti per un valore annuale complessivo di quattro-cinque volte superiore a quello italiano.

Nè è sostenibile che la principale causa della modesta affermazione della nostra industria sia da attribuirsi alla sua scarsa competitività, considerato che, tanto sul piano tecnologico come su quello dei prezzi, sono numerosi i nostri settori produttivi in grado di competere alla pari, ed in alcuni casi perfino in condizioni di superiorità, con la concorrenza straniera.

La principale causa, quindi, della caduta verticale delle nostre esportazioni, va individuata in un sistema normativo che, a causa di alcune illogicità apparentemente più imputabili a dimenticanza del legislatore che non ad una chiara volontà restrittiva, ha sin qui costituito un complesso di impedimenti che non trova riscontro in alcun altro Paese occidentale.

Come dianzi accennato, il provvedimento che si propone non mira pertanto a rimettere in discussione i principi che hanno ispirato il nostro legislatore.

Analogamente, il provvedimento non contempla modifiche di alcuna delle rigorose procedure previste dalla legge n. 185 del 1990, con il fine di garantire il più possibile lo Stato contro possibili tentativi di aggirare i controlli sulle esportazioni ed importazioni.

In effetti queste ultime, pur nella loro severità; fanno parte ormai di un meccanismo ben rodato, e ben noto tanto alla Amministrazione che agli operatori, i quali dispongono della certezza che, soddisfatti i requisiti richiesti dalla legge e fatte ben inteso salve le valutazioni di natura politica di competenza del Ministro degli affari esteri

e del Governo, le autorizzazioni richieste verranno concesse senza immotivati ritardi.

Scopo del provvedimento è invece quello di introdurre, nella legge n. 185 del 1990, alcuni marginali e nondimeno fondamentali correttivi, miranti a rettificare semplici dimenticanze del legislatore nonchè a tenere conto di alcuni dei più recenti orientamenti affermatisi in campo internazionale.

Più specificamente, gli interventi che si intende proporre sono intesi a:

a) armonizzare maggiormente il nostro elenco dei materiali di armamento la cui esportazione è soggetta ad autorizzazione con quello dei nostri *partners* occidentali;

b) realizzare opportune semplificazioni procedurali per la movimentazione di materiali necessari alla attuazione di programmi di coproduzione internazionale cui l'Italia partecipa;

c) introdurre nella legge n. 185 del 1990 un espresso divieto di produzione ed esportazione di mine anti-uomo, in armonia con i più recenti orientamenti internazionali in materia;

d) allineare la nostra legislazione in materia di rispetto dei diritti umani con quella degli altri Paesi occidentali; nel senso che il divieto previsto dalla legge n. 185 del 1990 di esportazione verso Paesi responsabili di violazioni nel settore venga limitato, come fatto da tutti i nostri *partners*, ai materiali di armamento suscettibili di essere usati in funzione repressiva;

e) prevedere procedure semplificate per la temporanea importazione per riparazione, e successiva riesportazione, di materiali precedentemente esportati.

Si illustrano qui di seguito, più in dettaglio, le modifiche che apparirebbe opportuno introdurre e gli obiettivi che con esse si intenderebbe conseguire.

MATERIALI DI ARMAMENTO

Definendo «di armamento» tutti quei materiali che siano stati progettati e costruiti «per prevalente uso militare» (articolo 2, comma 1), la legge n. 185 del 1990 ha incluso nell'elenco dei materiali di armamento, le cui esportazioni ed importazioni sono soggette a limitazioni e procedure autorizzatorie, tipologie di materiali che la maggior parte dei nostri *partners* occidentali considera invece «a doppio uso», consentendone in tale veste l'esportazione anche verso Paesi che, in base alla normativa italiana, non possono invece ricevere «armamenti», perchè soggetti ad *embargo* internazionale sui materiali militari.

Del resto, l'attuale elenco italiano dei materiali di armamento non corrisponde a quello recentemente approntato, come elenco comune alla normative vigenti in tutti i Paesi comunitari, in sede di Cooperazione politica europea, elenco a sua volta derivato da quello »militare» utilizzato dai membri dell'ex Commissione di coordinamento multinazionale per il controllo delle esportazioni (COCOM), cui si stanno adeguando anche i Paesi ex comunisti. Da tener presente che al riguardo l'elenco formato dalla COCOM, e cioè la cosiddetta *munition list* (perfezionata attraverso consultazioni internazionali durate vari decenni), ha fra i suoi pregi quello di aver posto una chiara distinzione fra il materiale di armamento e quello di uso civile: qualsiasi prodotto utilizzato industrialmente per scopo non militare - anche per una sola produzione ed in rare occasioni - è stato nettamente separato dalla «lista militare» e viene controllato sulla base di una lista diversa, destinata ai «prodotti dalla duplice possibilità d'uso». Distinzione che, come dianzi accennato, è stata recepita nella normativa in vigore nella maggioranza degli Stati membri della Unione europea.

Quanto sopra induce a ritenere che, scritto il profilo dei criteri di identificazione dei materiali di armamento (soggetti, in quanto tali, alle procedure autorizzatorie ai sensi della legge n. 185 del 1990), ed in vista di una più appropriata armonizzazione con le normative adottate dai nostri *partners* europei, sia sufficiente cancellare l'aggettivo «prevalente» dal testo di legge.

L'opportunità di una tale modifica della legge n. 185 del 1990 va valutata anche alla luce della successiva legge 27 febbraio 1992, n. 222, che garantisce la possibilità di

esercitare accurati controlli anche sulla movimentazione internazionale dei materiali a «doppio uso», evitandosi in tale modo il rischio che alcuni prodotti – dopo essere stati depennati dalla lista «militare» – sfuggano a qualsiasi regolamentazione.

PROGRAMMI DI COPRODUZIONE

L'esigenza di integrazione nella politica europea di difesa comune, la necessità di ripartire fra più Stati le ingenti spese di sviluppo di nuovi sistemi, l'aspirazione a far parte del novero degli Stati che si caratterizzano per una produzione ad alto contenuto tecnologico, hanno indotto il nostro Governo a partecipare, mediante notevoli investimenti di risorse finanziarie, a numerosi programmi di coproduzione internazionale, quasi esclusivamente con Paesi membri della NATO, in base a comuni requisiti di difesa.

Sarebbe impossibile stilare l'elenco di tutti i programmi in corso di attuazione o che stanno prendendo avvio: tra i più importanti vanno ricordati il *Tornado*, l'EFA, l'*Helios*, l'EH101, il NH90, l'*Orizzonte*, il FSAF, eccetera.

Orbene, le movimentazioni dei materiali afferenti a tali programmi sono assurdamente trattate dalla nostra legge alla stessa stregua di una qualsiasi nostra esportazione (o importazione) verso (o da) un qualsiasi Paese, senza che sia prevista per esse alcuna procedura semplificata. Tale stato di cose rappresenta un non senso sulla base delle seguenti considerazioni:

i programmi in questione sono finanziati con risorse italiane, anche ingenti, in ragione proporzionale alla pecentuale della nostra partecipazione;

le esigenze di controllo previste dalla legge n. 185 del 1990, nei casi specifici non hanno ragione di esistere in quanto i prodotti di tali programmi sono destinati all'equipaggiamento delle Forze Armate italiane (e di Paesi alleati) e la loro produzione avviene sotto il diretto controllo del nostro Dicastero della difesa;

l'aver assoggettato tali tipi di operazioni alla normale procedura dell'autorizzazione contrattuale e dell'autorizzazione vera e propria all'esportazione (o importazione) nonchè a quella valutaria *ex* articolo 27 (tempo medio 120/130 giorni) comporta frequenti ritardi nell'adempimento degli impegni italiani nell'ambito dei programmi in questione, con frequenti incomprensioni e danno, anche di immagine, presso i *partners* occidentali;

specialmente nelle fasi di studio e sviluppo, si tratta di produrre componenti e sistemi prototipici che spesso richiedono la necessità di rinvio presso il singolo costruttore nazionale per le opportune modifiche, con conseguente intensa movimentazione dei materiali da e per i singoli partecipanti al programma, movimentazione che trova ostacoli solo nella legislazione italiana. Difatti, altri Paesi non richiedono istituzionalmente alcuna licenza per i programmi multinazionali (ad esempio il Regno Unito) ovvero provvedono a liberalizzare le movimentazioni con provvedimenti legislativi specifici ai programmi stessi (ad esempio Germania e Francia).

Ne deriva, quindi, l'esigenza che la movimentazione di materiali inerenti a programmi internazionali di cooperazione NATO-UEO, ai quali il nostro Paese aderisce, sia sottratta alla disciplina della legge n. 185 del 1990, non esistendo alcuna valida ragione che ne giustifichi l'assoggettamento al rigoroso sistema di controlli previsti per le normali esportazioni e importazioni.

MINE ANTI-UOMO

Da qualche tempo a questa parte, sia in sede nazionale che internazionale è venuta prepotentemente alla ribalta la questione delle mine anti-uomo. Il problema ha un risvolto etico ed umanitario non indifferente ed il nostro Governo ha già dichiarato una moratoria sulla esportazione di tale tipo di ordigno, appoggiando altresì, a livello internazionale, le iniziative atte ad eliminare la esportazione di mine anti-uomo. Pertanto, lo schema di provvedimento mira a introdurre, accanto al divieto di produrre ed esportare armamenti nucleari, chimici e

batteriologici, anche l'espresso divieto di esportazione e transito di mine anti-uomo.

DIRITTI UMANI

Unica fra tutti i Paesi occidentali, l'Italia si è data una norma (articolo 1, comma 6, lettera *d*), della legge n. 185 del 1990) che stabilisce un totale ed incondizionato automatismo fra condanna internazionale di un determinato Paese per mancato rispetto di diritti umani e divieto di esportare materiali di armamento di qualsiasi tipo verso tale Paese. Tutti i nostri *partners*, per converso, limitano tale divieto alla esportazione di materiali utilizzabili in funzione repressiva.

Tale stato di cose ha fatto sì che, sino ad ora, le limitazioni derivanti dal predetto articolo di legge si siano tradotte in gravi danni per la nostra industria e corrispondenti vantaggi per la concorrenza straniera, senza che, per altro verso, il sacrificio imposto ai nostri operatori abbia influito minimamente sulla possibilità, per il Paese sanzionato, di continuare ad approvvigionarsi altrove di armamento.

Un significativo esempio di quanto precede va individuato nel caso dell'Indonesia, Paese che, essendo stato nel 1993 condannato dalla Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite per violazioni compiute nel Timor orientale, è automaticamente divenuto durante tale anno destinazione proibita di forniture di armamenti italiani di qualsiasi genere (ivi compresi ad esempio i siluri marini, non certo utilizzabili contro popolazioni civili); e ciò, proprio nel momento in cui la Germania, Paese che notoriamente impronta la propria politica di esportazione di armamento a severi criteri restrittivi, concludeva con le autorità di Jakarta un mega - contratto contemplante la fornitura di 39 navi guardacoste.

Ne consegue che, al fine di evitare inutili diversioni di traffico a favore di altri Paesi, la norma di cui all'articolo 1, comma 6, lettera *d)*, andrebbe modificata nel senso di limitare il divieto di esportazione a materiali utilizzabili a fini repressivi.

ATTIVITÀ DI RIPARAZIONE

Nessuna procedura istruttoria semplificata è stata prevista per la temporanea importazione e la successiva riesportazione di materiali già esportati e rinviati in Italia, in tutto e in parte, per riparazione.

Trattasi di lacuna non trascurabile, dato che la capacità di assicurare una rapida ed efficiente manutenzione di materiali già esportati costituisce, per le imprese esportatrici, un elemento imprescindibile di competitività sui mercati internazionali.

In base al sistema attuale (nulla osta per le trattative contrattuali di competenza della Difesa, *iter* istruttorio e licenza di esportazione del Ministero degli esteri) l'ottenimento dell'autorizzazione a riesportare un materiale riparato richiede un periodo complessivo minimo di novanta giorni: e ciò per una operazione che non implica alcuna ulteriore valutazione politica e di sicurezza militare rispetto a quella precedentemente già effettuata.

Nè va trascurata la circostanza che la sicurezza del Paese acquirente può essere minacciata dall'impossibilità di ripristinare il funzionamento del sistema in tempo brevissimo.

Mutatis mutandis le stesse considerazioni valgono, ed a maggiore ragione, per il traffico inverso, quando cioè le nostre aziende siano costrette ad esportare temporaneamente materiali verso il costruttore originale per riparazione.

Appare quindi opportuno che per la sola attività di riparazione da espletarsi attraverso l'istituto della temporanea importazione e riesportazione, si prescinda dall'adempimento della autorizzazione alle trattative contrattuali, consentendosene la attuazione attraverso diretta autorizzazione del Ministero degli affari esteri, da concedere entro il termine abbreviato di trenta giorni (rispetto a sessanta attualmente previsti).

Con le semplici marginali modifiche che precedono, e che, come più volte sottolineato, mirano esclusivamente a sanare alcune lacune della legge senza intaccarne i

rigorosi principi o le severe procedure di controllo, sarebbe possibile liberare le nostre aziende di buona parte degli ostacoli che hanno sinora ad esse impedito di competere su di un piede di parità con la concorrenza internazionale.

A titolo esemplificativo, si tenga presente che già di per se la norma che prevede lo svincolo dalle normali procedure autorizzatorie della movimentazione dei materiali destinati a concorrere alla attuazione di programmi di co-produzione internazionale condurrebbe ad una liberalizzazione dell'80 per cento circa del nostro interscambio militare con i Paesi membri della NATO, e che quest'ultimo, a sua volta, ammonta a circa la metà di tutte le nostre esportazioni di armamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La lettera *d)* del comma 6 dell'articolo 1 della legge 9 luglio 1990, n. 185, è sostituita dalla seguente:

«*d)* limitatamente a quei materiali le cui caratteristiche, nella valutazione congiunta di Ministeri degli affari esteri e della difesa, ne consentano un uso repressivo, verso Paesi i cui governi sono riconosciuti responsabili, da parte dei competenti organi delle Nazioni Unite, di violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo».

Art. 2.

1. Al comma 7 dell'articolo 1 della legge 9 luglio 1990, n. 185, è aggiunto il seguente periodo: «Sono parimenti vietati la esportazione ed il transito di mine anti-uomo, nei termini previsti dalla Convenzione del 10 ottobre 1980 sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati, nonchè dai Protocolli aggiuntivi a tale Convenzione cui l'Italia aderisca».

Art. 3.

1. Al comma 9 dell'articolo 1 della legge 9 luglio 1990, n. 185, è aggiunta la seguente lettera:

«*c*-bis) le esportazioni e importazioni relative a programmi di cooperazione industriale nell'ambito della Nato o dell'Unione dell'Europa occidentale nel campo della difesa ai quali l'Italia partecipa a seguito di intese governative. Le ditte interessate sono tenute a comunicare ai Ministeri degli affari esteri e della difesa le modalità e i contenuti delle esportazioni e importazioni almeno trenta giorni prima della loro effettuazione».

Art. 4.

1. Nel comma 1 dell'articolo 2 della legge 9 luglio 1990, n. 185, la parola: «prevalente» è sostituita dalla seguente: «esclusivo».

Art. 5.

1. All'articolo 9 della legge 9 luglio 1990, n. 185, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, dopo le parole: «apposite intese intergovernative», è inserito il seguente periodo: «escluse quelle di cui all'articolo 1, comma 9, lettera *d)*»;

b) la lettera *b)* del comma 5 è soppressa;

c) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

«7-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle operazioni di temporanea importazione ed esportazione effettuate, da soggetti iscritti al Registro nazionale delle imprese, per l'esclusiva attività di riparazione di sistemi o componenti in precedenza esportati od importati».

Art. 6.

1. Il comma 4 dell'articolo 13 della legge 9 luglio 1990, n. 185, è sostituito dal seguente:

«4. Il Ministro degli affari esteri decide sulla domanda di autorizzazione entro sessanta giorni dalla data della sua presentazione, ridotti a trenta nelle ipotesi di cui all'articolo 9, comma 8».

Art. 7.

1. Le disposizioni legislative e regolamentari che risultino incompatibili con le norme della legge 9 luglio 1990, n. 185, come modificate ai sensi della presente legge, sono abrogate.