

## III COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

#### RELAZIONI AL PARLAMENTO:

Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, riferita all'anno 2016. Doc. LXVII, n. 5 ( <i>Esame, limitatamente alle parti di competenza, ai sensi dell'articolo 124, comma 2, del Regolamento e rinvio</i> ) .....	18
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	24

#### RELAZIONI AL PARLAMENTO

*Giovedì 8 giugno 2017. — Presidenza del presidente Fabrizio CICCHITTO. — Interviene il viceministro per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Mario Giro.*

#### La seduta comincia alle 8.35.

**Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, riferita all'anno 2016. Doc. LXVII, n. 5.**

*(Esame, limitatamente alle parti di competenza, ai sensi dell'articolo 124, comma 2, del Regolamento e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame della Relazione in titolo.

Andrea MANCIULLI (PD), *relatore*, nel ricordare che la Relazione in esame si presenta come un documento particolarmente corposo e complesso nel quale i diversi Ministeri interessati alle operazioni di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento riferiscono in merito ai diversi profili di queste opera-

zioni, segnala che, ai fini della normativa di settore, originariamente delineata dalla legge n. 185 del 1990, rappresentano materiali di armamento quei prodotti che, per requisiti o caratteristiche, tecnico-costruttive e di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia.

Evidenzia che la legge n. 185 individua in via generale e preventiva alcune fattispecie di divieto ad esportare ed importare i materiali d'armamento ed i requisiti indispensabili per poter operare nel settore e fissa dettagliatamente le modalità e le varie fasi dei procedimenti autorizzativi, nonché le misure sanzionatorie in caso di violazione delle norme.

In particolare, sottolinea che tale normativa vieta l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario di materiale d'armamento quando questi contrastino con il principio della Costituzione italiana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, con gli impegni assunti dal nostro Paese, con gli accordi concernenti la non proliferazione 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 mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei prodotti per la difesa.

Ricorda che l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali d'armamento sono, altresì, vietati quando il Paese destinatario è in stato di conflitto armato, in contrasto con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite; nel caso sia stato dichiarato l'*embargo* totale o parziale delle forniture di armi da parte di Organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce; quando la politica del Paese destinatario contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione; quando il Paese destinatario destini al bilancio militare risorse eccedenti le proprie esigenze di difesa.

Nel segnalare che la legge in esame consente l'effettuazione delle operazioni relative ai prodotti per la difesa solo alle imprese iscritte nel registro delle imprese del settore della difesa, ricorda che, al fine di recepire nell'ordinamento giuridico italiano il contenuto della direttiva 2009/43/CE nel corso della precedente legislatura è stato emanato il decreto legislativo n. 105 del 2012, adottato in base alla delega prevista nella legge comunitaria 2010, che ha novellato in più punti la legge n. 185 del 1990.

Sottolinea che l'aggiornamento della legge n. 185 è stato realizzato per adeguare il sistema dei controlli ai cambiamenti intervenuti nel commercio di armi, un settore su cui la globalizzazione ha provocato una serie di profonde trasformazioni a livello europeo e internazionale. Nel ricordare che modifiche alla legge n. 185 erano già intervenute con la legge n. 146 del 2003, che aveva profondamente semplificato gli scambi intracomunitari per i programmi di collaborazione governativa che vedano coinvolti più Stati, segnala che tali modifiche sono intervenute su molte previsioni della legge n. 185 con l'estensione dei controlli a una serie di attività prima non previste, come ad esempio l'intermediazione e la delocalizzazione produttiva. Ricorda che i controlli previsti dalla legge n. 185 del 1990 sono estesi alle armi da fuoco se esportate a forze armate

o di polizia e che sono state introdotte una serie di modifiche sostanziali al trasferimento di materiali d'armamento all'interno dell'Unione europea.

In sostanza, segnala che la disciplina prevede ora due canali di autorizzazioni: uno per i trasferimenti tra i Paesi dell'Unione ed uno per tutti gli altri Stati. In particolare, mette in evidenza che, ai sensi del nuovo articolo 10-*bis*, il trasferimento di materiali di armamento a destinatari stabiliti nel territorio dell'Unione europea può essere effettuato solo dai soggetti iscritti nel registro di cui all'articolo 3 della legge n. 185 del 1990 ed è soggetto ad autorizzazione preventiva.

Segnala che, invece, non è richiesta alcuna autorizzazione per l'ingresso nel territorio dello Stato ovvero per il suo attraversamento, se tale trasferimento è stato autorizzato da un altro Stato membro della UE. L'unico limite risiede nella salvaguardia della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico.

Evidenzia che i fornitori impegnati in tali trasferimenti intracomunitari utilizzeranno autorizzazioni di tipo generale, globale o individuale, mentre per la successiva eventuale esportazione verso destinatari residenti in Stati terzi potranno essere posti divieti o vincoli, e anche essere richieste garanzie sull'impiego dei materiali interessati.

Ricorda che, invece, non è sottoposta a vincoli o divieti l'esportazione di componenti di materiali di armamento o di parti di ricambio di essi, qualora sia stata fornita da parte del destinatario una dichiarazione attestante che essi sono integrati nei propri prodotti, salvo i casi in cui tali trasferimenti possano nuocere gravemente alla sicurezza nazionale. Segnala che è richiesta autorizzazione preventiva anche per le operazioni di intermediazione commerciale di materiali di armamento che riguardino soggetti iscritti al registro di cui all'articolo 3 della legge n. 185 del 1990. Sottolinea che, inoltre, è salvaguardata l'applicabilità delle norme che disciplinano il trasferimento di materiali di armamento classificati.

Nel quadro degli accordi definiti nell'ambito delle Nazioni Unite, segnala il Trattato sul Commercio delle armi (ATT), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'aprile 2013 ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014, ricordando che tale Trattato è stato ratificato dal nostro Paese – primo tra gli Stati aderenti all'UE – in data 2 aprile 2014 sulla base della legge 4 ottobre 2013, n. 118.

Sottolinea che nel capo II della legge (articoli da 6 a 8) sono individuati i principali organismi di coordinamento e controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.

Nello specifico, evidenzia che l'articolo 7 istituisce presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale un comitato consultivo, composto da rappresentanti dello stesso Ministero e da rappresentanti dei Ministeri dell'interno, della difesa, dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e dell'ambiente. Sottolinea che il comitato ha il compito di esprimere pareri al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione per gli scambi di materiali di armamento.

Nel segnalare che, all'interno del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, l'Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA), di cui all'articolo 7-bis della legge n. 185 del 1990, rappresenta l'Autorità nazionale competente per il rilascio delle autorizzazioni, per l'interscambio dei materiali d'armamento e per il rilascio delle certificazioni per le imprese e per gli adempimenti connessi alla legge n. 185 del 1990, ricorda che l'attività della UAMA è stata ampiamente illustrata in un'audizione svoltasi presso il Comitato sull'attuazione dell'Agenda 2030 il 22 marzo scorso, promossa dalla sua presidente, deputata Spadoni, nell'ambito dell'indagine, nel contesto dell'indagine conoscitiva sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, con particolare riferimento all'attuazione dell'Obiettivo n. 16.

Ricorda che in quella sede il Direttore della UAMA ha delineato il processo di

progressiva europeizzazione dei procedimenti di verifica nazionale sui materiali di armamento, che si basa anche sugli impegni politici assunti nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, la PESC ed il complesso dispositivo di verifica e di controllo creato dall'intreccio tra la legislazione nazionale e comunitaria e gli atti di carattere normativo di indirizzo e di armonizzazione in ambito ONU, UE, OSCE e dell'Intesa di Wassenaar.

Ricorda, altresì, che il Direttore della UAMA ha opportunamente posto in rilievo che, allorché viene invocata da settori dell'opinione pubblica l'interruzione della vendita di armamenti a Paesi che si ritiene siano in guerra e/o violino i diritti umani, occorre tener conto del quadro nazionale ed internazionale normativo e di coordinamento in cui il nostro Paese si muove.

Nel ricordare che lo stato di conflitto armato e le situazioni di gravi violazioni dei diritti umani non possono essere dichiarati unilateralmente da uno Stato ma vengono accertati innanzitutto dagli organi principali e sussidiari delle Nazioni Unite, rammenta a tale proposito che l'articolo 24 della Carta dell'ONU attribuisce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Quanto all'Unione europea, segnala che laddove essa, unitamente al Consiglio d'Europa sul fronte dei diritti umani, come stabilisce la legge n. 185 del 1990, adottasse un dispositivo precettivo internazionale, anche il nostro Paese sarebbe tenuto e ad adeguarsi prontamente ed ovviamente lo farebbe subito.

Sottolinea come il costante monitoraggio e la verifica delle singole situazioni-Paese, uniti alle caratteristiche del sistema autorizzativo delle licenze di movimentazione di materiali d'armamento, consentono alla UAMA di rispondere con prontezza, a fronte di specifici mutamenti nelle situazioni locali e/o nel livello di rischio di un Paese, con il diniego a distanza o la sospensione o la revoca di autorizzazione, ovvero, nel caso di destinazioni sensibili in termini di sicurezza, stabilità interna e regionale, attraverso la prestazione di ade-

guate garanzie sia sull'utilizzatore sia sull'impiego finale dei materiali da esportare.

Venendo ai dati di contesto, in primo luogo segnala che il nostro Paese è riuscito ad uscire dalla crisi del settore, iniziata dopo il picco del 2011 (5,3 miliardi circa) e la decrescita del 2012 (4,2 miliardi) e 2013 (2,1 miliardi) e che sono seguiti un lieve progresso nel 2014 (2,6 miliardi), una forte crescita nel 2015 (7,9 miliardi) ed un ulteriore consolidamento in netto rialzo nel 2016 (14,6 miliardi) in virtù di un contratto pari ad euro 7,3 miliardi circa per 28 *Eurofighter Typhoon*. Ricorda che la Relazione evidenzia come senza tale contratto (un c.d. *major weapons*), le esportazioni del 2016 sarebbero state del 7 per cento inferiori al 2015.

In attesa di avere i dati mondiali del 2016, segnala che vi sono alcuni studi che per il 2015 classificano il nostro Paese terzo per numero di Paesi di destinazione delle vendite, dopo USA e Francia, a dimostrazione di una capacità di penetrazione e flessibilità dell'offerta nazionale all'estero.

Ricorda che l'Italia è stata altresì classificata fra i primi dieci per valore delle esportazioni, caratterizzate sino al 2015 da un insieme di contratti di importi medio-bassi rispetto a quelli dei cosiddetti *major weapons*.

Sottolinea che nel 2016 il valore globale delle licenze di esportazione e di importazione, comprese le licenze per operazioni di intermediazione e quelle globali di progetto e di trasferimento, è stato pari a 15,7 miliardi di euro, registrando un aumento dell'84,9 per cento rispetto all'anno 2015, quando il valore delle licenze è stato di 8,5 miliardi.

Con riguardo alle esportazioni si segnala che su di esse incide la licenza di 7,3 miliardi per la fornitura al Kuwait di 28 aerei da difesa multiruolo di nuova generazione *Eurofighter Typhoon*, che saranno realizzati in Italia.

Ricorda che nel 2016 il valore dei trasferimenti intracomunitari/esportazioni nei Paesi UE/NATO è stato pari al 36,9 per cento del totale (le licenze sono 2.122) e il rimanente 63,1 per cento nei Paesi extra

UE/NATO (le licenze sono 477). Segnala che nel 2015 tali valori sono stati pari rispettivamente al 62,6 per cento e al 37,4 per cento, e nel 2014 al 55,7 per cento e al 44,3 per cento.

Sottolinea che il Kuwait è al primo posto negli scambi con 7,7 miliardi, seguito da 4 Paesi UE (il Regno Unito è secondo con 2,4 miliardi, mentre nel 2015 era primo con 1,3 miliardi).

Segnala che l'Arabia Saudita è sesta con 427 milioni, sempre fra i primi 10 nel quinquennio 2011-15. Inoltre, ricorda che tre Stati (Kuwait, Regno Unito e Germania) sono destinatari di licenze per un valore superiore al miliardo di euro.

Sotto il profilo della ripartizione geopolitica, segnala che l'Africa settentrionale e centro-meridionale sono le principali aree destinatarie delle autorizzazioni alle esportazioni del 2016 con 8,6 miliardi, seguiti dai Paesi UE/NATO con 5 miliardi, l'America settentrionale con 382 milioni (USA 381 milioni), l'Asia con circa 306 milioni, l'America centro-meridionale con circa 148 milioni, l'Africa con 97 milioni, restanti 4 Stati europei membri dell'OSCE con 43 milioni, l'Oceania (Australia) con 36 milioni.

Segnala che le esportazioni relative a programmi/accordi intergovernativi nel 2016 hanno costituito il 17,7 per cento del valore totale, pari ad 2.592.113.461,97 euro (-18,6 per cento sul 2015 con 3.183.205.027,88 euro). Evidenzia che il 98,7 per cento circa del valore è costituito da autorizzazioni verso Paesi NATO-UE (di cui il 63,8 per cento con il Regno Unito), mentre il restante 1,3 per cento circa va riferito grossomodo al solo programma AMX con il Brasile.

Sottolinea che i programmi aeronautici fanno registrare i valori più elevati, anche a causa dei maggiori costi della componentistica rispetto ad altri settori.

Nel segnalare che le 25 aziende più rappresentative hanno un peso del 98,93 per cento sul totale del valore delle licenze di esportazione, con la *Leonardo* al 79,33 per cento, ricorda che, invece, il numero delle autorizzazioni è distribuito fra gli

operatori in modo ben più diffuso (778 licenze alla *Leonardo* su un totale generale di 2.599).

Sotto il profilo finanziario, monitorato dal Ministero dell'economia e delle finanze, sottolinea che nel corso del 2016 sono state effettuate dagli operatori bancari 14.134 segnalazioni inerenti transazioni bancarie. Evidenzia che dal confronto con i dati del 2015 emerge un aumento di 1.678 segnalazioni, a testimonianza anche del crescente gradimento degli istituti bancari per l'applicativo – utilizzato a partire dal 2015 – e del loro pieno coinvolgimento nell'utilizzarlo.

Ricorda che questo aumento è stato particolarmente significativo per le esportazioni definitive e temporanee di beni e servizi ed oneri accessori collegati. In termini di volume economico, segnala che la somma delle esportazioni e importazioni definitive e temporanee per istituti di credito sono state pari a 3,9 miliardi, con l'aggiunta di 3,5 miliardi di importi accessori segnalati.

Evidenzia che nell'anno 2016, circa il 52 per cento dell'ammontare complessivo movimentato per le sole esportazioni definitive (3,748 miliardi di euro) è stato negoziato da soli tre istituti bancari (Unicredit Spa, *Deutsche Bank*, Barclays Bank).

Tutto ciò premesso, ritiene che l'esame periodico di questa Relazione, auspicabilmente da svolgere congiuntamente alla IV Commissione, possa fornire l'occasione per discutere le grandi scelte strategiche sottese alle operazioni concernenti l'import-export dei materiali d'armamento, inserendo nel quadro del confronto Governo-Parlamento un dibattito che auspica potrà portare all'adozione di un coerente strumento d'indirizzo.

Il viceministro Mario GIRO si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame del provvedimento.

Giuseppe Stefano QUINTARELLI (CI) sottopone all'attenzione della Commissione l'esiguo contributo del Ministero dello sviluppo economico alla voluminosa ed eccessivamente dettagliata Relazione in

titolo, nonché l'assenza di ogni elemento informativo circa attività di controllo svolte o sanzioni applicate in casi pur notori. In particolare, valuta assai grave la carenza di qualunque accenno ad attività riferite a materiali *dual use*, connesse a funzioni di intelligence o, ad esempio, per intercettazioni. È assente nel testo ogni riferimento a esportazioni in Paesi non conformi agli *standard* internazionali in materia di diritti umani che si sono notoriamente verificate nel corso del 2016 e che hanno dato luogo a revoche. Fa riferimento, in particolare, ad un documentario apparso sulla rete televisiva *Al Jazeera*, che ha accertato l'esportazione di materiale *dual use* in Sud Sudan. Esprime, pertanto, il proprio disappunto per l'omissione di importanti casistiche riguardanti il venir meno di autorizzazioni all'esportazione, così come l'aver trascurato un segmento ormai rilevante del commercio internazionale di armamenti quale è il *dual use*. Auspica, conclusivamente, che la Commissione operi con il proprio atto di indirizzo per la presa in carico di queste tematiche.

Eleonora CIMBRO (MDP) esprime a sua volta disappunto per le cifre crescenti del commercio internazionale di armamenti, nonché l'assenza di una organizzazione delle informazioni secondo aree geografiche, oltre che per la discontinuità da parte della Commissione nell'esame della Relazione annuale. Ritiene che una risoluzione possa rappresentare il giusto esito di questo dibattito al fine di riconsiderare il meccanismo autorizzatorio e affinché l'Italia ridefinisca i propri rapporti internazionali con alcuni Paesi critici.

Andrea MANCIULLI (PD), *relatore*, fa presente ai colleghi intervenuti che l'incremento nelle esportazioni è da ricondurre alla fornitura di *Eurofighter* destinati al Kuwait. Non si tratta pertanto di un incremento *tout court* del commercio di armi ma di un fatto positivo per l'industria italiana, che opera in un sistema competitivo i cui protagonisti sono allo stato altri Paesi europei, in questo caso

soccombenti nella gara internazionale per l'attribuzione della commessa al Kuwait. Si tratta, dunque, di una questione rilevante e positiva per l'economia nazionale. Per quanto concerne i temi della *cybersecurity*, nel preannunciare per i prossimi giorni una iniziativa seminariale organizzata dalla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare della NATO, ritiene che nel valutare la Relazione sia necessaria una visione più ampia, che tenga conto delle minacce asimmetriche che hanno colpito alcuni operatori italiani del settore e comporti la valutazione di specifiche cautele.

Giuseppe Stefano QUINTARELLI (CI) ritiene di conoscere i casi di attacchi cui si riferisce il collega Manciuilli ma precisa che il suo intervento era rivolto a casi di revoche di autorizzazioni, di cui hanno dato conto anche taluni atti di sindacato ispettivo. Ribadisce, pertanto, la grave disparità di trattamento rispetto all'ormai rilevante segmento *dual use*, al punto da non potere considerare esaustiva la Relazione.

Francesco MONACO (PD) concorda con il collega Quintarelli nel ritenere che la prolissità della Relazione sia un ostacolo oggettivo alla piena comprensione di una materia così delicata. Si limita pertanto all'illustrazione svolta dal collega Manciuilli per sollevare questioni di carattere politico, attinenti al ruolo di indirizzo proprio del Parlamento. Richiamando a tal proposito la legge 185 del 1990, che ha rappresentato un punto di arrivo sul piano delle garanzie e dell'attenzione a profili umanitari, ritiene che le Commissioni Affari esteri e Difesa dovrebbero porre innanzitutto un interrogativo sulla qualità dei Paesi interlocutori, atteso che il 63 per cento delle relazioni commerciali riguarda Paesi extraeuropei ed extra NATO. Sul terreno dell'indirizzo politico è, inoltre, opportuno cogliere il nesso tra questa impostazione quantitativa e il dichiarato interesse a sviluppare una difesa europea comune, questione tanto più valorizzata alla luce degli sviluppi della politica sta-

tunitense. Occorre, cioè, valutare se la nostra attività di import ed export di armamenti può dirsi coerente con questo orizzonte politico, poiché ciò attenuerebbe la preoccupazione connessa ad un'attività commerciale che è purtroppo ancora necessaria in un contesto globale ancora attraversato da conflitti e tensioni e ben lungi dal potersi dire pacificato.

Eleonora CIMBRO (MDP) ribadisce l'intenzione di presentare una risoluzione che imponga anche un'analisi dei Paesi destinatari.

Pia Elda LOCATELLI (Misto-PSI-PLI) ritiene opportuno comprendere quanto la Relazione sia esplicita nel richiamare i diritti umani tra i propri criteri di riferimento, anche alla luce delle recenti prese di posizione da parte del Regno Unito.

Andrea MANCIULLI (PD), *relatore*, risponde al collega Monaco confermando che i bilanci dei Paesi della NATO evidenziano una quota prevalente di attività di esportazione verso Paesi esterni all'Alleanza. Ciò è normale poiché le maggiori aziende produttrici si trovano nei Paesi della NATO e nel sistema NATO, che rappresenta pertanto un mercato saturo. D'altra parte, tale mercato si caratterizza per la omogeneità degli standard e ciò costituisce un elemento di attrazione per i Paesi *partner* che comunque afferiscono tutti ad un orizzonte politico assiduo all'area NATO, come ad esempio nel caso della Georgia. Si tratta di una logica che, d'altra parte, si riproduce in modo speculare in altre aree del mondo. Quanto al profilo della difesa europea, è noto che essa si fonda sul rilancio di un'industria europea della difesa, caratterizzata ad oggi dal netto prevalere di industriali colossi francesi e tedeschi. Il rilancio dell'industria europea della difesa rappresenta una prospettiva attraente per le imprese italiane in una visione che guarda indubbiamente alla pace e alla sicurezza come ad obiettivi essenziali ma che deve tenere conto di un contesto regionale e interna-

zionale caratterizzato da perdurante se non crescente instabilità.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, alla luce del dibattito odierno, preannuncia che la prossima seduta sarà incentrata sulla presa di posizione articolata da parte del rappresentante del Governo in merito alle questioni poste. Nel confermare al collega Quintarelli che il Governo non trascurerà di trattare anche il tema del *dual use*, nessun altro chiedendo di inter-

venire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.15.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.15 alle 9.30.