

**MINISTERO
DEGLI AFFARI ESTERI**

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Quadro normativo

Nel 2012 il Ministero degli Affari Esteri, attraverso l'Unità per le Autorizzazioni di Materiali di Armamento (UAMA) presso la Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, ha svolto le funzioni attribuite dalla Legge 9 luglio 1990 n. 185 in materia di controllo dello Stato sulle importazioni, esportazioni e transiti di materiali di armamento.

Nel quadro normativo rappresentato dalla citata Legge (poi modificata con Legge n. 148 del 17 giugno 2003 per recepire i contenuti dell' "Accordo Quadro" di Farnborough del 27.07.2000) e dal relativo Regolamento di attuazione, il Ministero degli Affari Esteri ha operato facendo altresì riferimento, entro i limiti di seguito precisati, alle direttive di carattere generale contenute nelle delibere a suo tempo adottate dal CISD (Comitato Interministeriale per gli Scambi di materiali di armamento per la Difesa) e successivamente dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Politica Economica). Nel 1999 le competenze del CIPE nel settore sono state attribuite al Ministero degli Affari Esteri, sentite le altre Amministrazioni.

Nel corso del 2012, il quadro normativo di riferimento per il settore è stato modificato con la finalizzazione da parte del Governo della riforma della Legge 185/90, tramite l'adozione del decreto legislativo n. 105 del 22 giugno 2012. Con tale riforma è stato possibile procedere al recepimento nella legislazione nazionale italiana delle disposizioni comunitarie previste dalla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2009/43/CE, entrata in vigore il 6 luglio 2009 e relativa ai trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la Difesa.

L'attività autorizzativa è orientata dalle valutazioni delle competenti Direzioni Generali, geografiche e tematiche, che assicurano un costante monitoraggio della situazione geo-politica e strategica dei Paesi e delle aree regionali interessate dalle forniture dei materiali di armamento. In tale attività si è fatto altresì riferimento agli orientamenti ed agli sviluppi registrati nei pertinenti fori internazionali (Nazioni Unite, OSCE, Intesa di Wassenaar), nel contesto dell'Unione Europea, nonché alle relative implicazioni di tali decisioni sulla Legge 185/90 (come l'attuazione e la revoca di embarghi militari e l'applicazione di restrizioni all'esportazione verso Paesi responsabili di accertate gravi violazioni dei diritti umani).

Nell'ambito dell'Unione Europea, gli impegni politici assunti nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) hanno una

diretta incidenza sulla materia; in primo luogo quelli che derivano dalla Posizione Comune 2008/944/PESC, atto di indirizzo che ha sostituito e rafforzato il preesistente “Codice di Condotta Europeo” sulle esportazioni di armi.

Nei dieci anni di vigenza di tale Codice si è creato un “corpus” di dinieghi all’esportazione di materiali d’armamento emessi dagli Stati membri dell’UE, che vengono notificati agli altri Stati. L’insieme di queste notifiche rappresenta un prezioso strumento di verifica in sede di istruttoria delle istanze, anche in relazione all’eventuale avvio di opportune consultazioni intergovernative.

La Posizione Comune 2008/944/PESC (8 dicembre 2008), che definisce le norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia ed attrezzature militari, rappresenta una versione aggiornata e più articolata del Codice di Condotta e riveste carattere più vincolante sotto il profilo dell’attuazione da parte degli Stati Membri, che ad essa devono uniformarsi in sede di applicazione dei controlli nazionali.

Nell’aprile 2009 è poi entrato in funzione il “Manuale d’Uso”, relativo alla citata Posizione Comune, che stabilisce procedure di comportamento tra gli Stati membri in questa delicata materia.

2. Attività interministeriali e di informazione

L’attività del Ministero degli Affari Esteri nel settore autorizzativo si svolge in stretto raccordo con le altre competenti Amministrazioni, in particolare con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed il Ministero della Difesa, al quale la Legge 185/90 conferisce specifiche prerogative nella fase istruttoria e di delibera.

Il sistema previsto dalla legge 185/90 attribuisce un ruolo significativo ai pareri che la Difesa è tenuta ad esprimere nelle varie fasi dei procedimenti amministrativi condotti dall’UAMA. Tale concertazione trova la sua espressione ultima nell’attività espletata dal Comitato Consultivo interministeriale previsto dall’art. 7 della medesima legge 185/90. Tale Comitato, la cui presidenza spetta al Direttore dell’UAMA e al quale partecipano i Ministeri della Difesa, dell’Interno, dello Sviluppo Economico, dell’Ambiente e l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, è incaricato di fornire valutazioni obbligatorie sulle richieste di autorizzazione con Paesi extra NATO ed extra UE. Nel 2012 il Comitato Consultivo si è riunito mensilmente.

Il concerto interministeriale si è altresì concretato in altri specifici esercizi previsti dalla Legge 185/90. Così, nel corso del 2012, il Ministero degli Affari Esteri (UAMA e competenti Direzioni Generali geografiche) ha proceduto, congiuntamente con il Ministero della Difesa, alla periodica valutazione della congruità delle spese militari dei Paesi che ricevono dall'Italia aiuti allo sviluppo. L'esercizio congiunto Esteri - Difesa ha condotto all'aggiornamento della valutazione della congruità delle spese militari di 7 Paesi beneficiari di aiuti pubblici allo sviluppo, ai fini dell'eventuale applicazione dell'art.1, comma 6, lettera e) della Legge 185/90. Nel corso dell'anno, grazie alla collaborazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri, è stato inoltre possibile procedere all'aggiornamento del quadro dei Paesi beneficiari di aiuti per le prossime riunioni del Tavolo congiunto.

Il Ministero degli Affari Esteri, attraverso l'UAMA, ha partecipato attivamente alle riunioni della Commissione alla quale è affidata la tenuta del Registro Nazionale delle imprese e consorzi di imprese operanti nel settore dei materiali di armamento (RNI), previsto dalla legge 185/90 e istituito presso il Ministero della Difesa, Segretariato Generale/Direzione Nazionale degli Armamenti. Solo le imprese iscritte al Registro possono essere destinatarie di autorizzazioni relative ad operazioni di importazione, esportazione e transito di materiali di armamento. Inoltre, ha operato in stretto raccordo con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per la realizzazione dello "Sportello Unico Doganale", progetto che ha consentito la piena integrazione informatica tra le due Amministrazioni e che gradualmente interesserà tutta la Pubblica Amministrazione.

In relazione alle competenze in materia di armi comuni da sparo, disciplinate dalla Legge 110/75 e attribuite al Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri partecipa al procedimento amministrativo con propri pareri (ove richiesti). Tali armi sono comprese nell'Elenco Comune dei materiali di armamento annesso alla Direttiva della Commissione Europea n. 2012/10/UE e sono soggette alla disciplina del citato Codice, ai cui criteri ogni Stato membro deve far riferimento nel decidere se rilasciare una licenza di esportazione. Nel 2012 il Ministero dell'Interno ha chiesto pareri in merito ad istanze di esportazione di armi comuni da sparo, allo scopo di verificare l'esistenza di dinieghi opposti da altri Stati dell'Unione Europea ad operazioni sostanzialmente identiche e di accertare la rispondenza delle progettate operazioni di esportazione agli orientamenti della politica estera nazionale ed ai principi della PESC.

Data la particolare delicatezza di questa materia (specialmente in ragione della meno agevole tracciabilità delle armi leggere rispetto ai

sistemi d'arma più complessi), l'UAMA ha posto la massima attenzione nel vagliare ogni richiesta di parere. A tal fine ha proceduto, laddove ritenuto necessario, ad ulteriori approfondimenti e articolate forme di concertazione in ambito MAE (con le Direzioni geografiche competenti e la rete diplomatica all'estero) e interministeriali, nonché attivando, non solo nei casi prescritti dalla Posizione Comune 2008/944/PESC, ma anche ogni qualvolta ritenuto opportuno, apposite consultazioni con gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Il Ministero degli Affari Esteri ha inoltre:

a) continuato ad agire in raccordo con l'Ufficio Coordinamento Produzione Materiali di Armamento (UCPMA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Grazie all'essenziale azione di coordinamento interministeriale svolta dall'UCPMA, è stato possibile tra le altre cose risolvere appropriatamente diverse problematiche di carattere interpretativo/operativo interessanti le Amministrazioni più direttamente coinvolte nell'applicazione della Legge 185/90;

b) partecipato all'esercizio di concertazione interministeriale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee e con la partecipazione dell'UCPMA in vista dell'aggiornamento della Legge 185/90 ed al suo adeguamento all'evoluzione delle politiche europee nel settore degli armamenti (Posizione Comune 2008/944/PESC, Posizione Comune sull'intermediazione, Direttiva sulle movimentazioni intracomunitarie di materiali di armamento 2009/43/PESC di cui si dirà più avanti);

c) partecipato, insieme al Ministero dello Sviluppo Economico, al Ministero della Difesa e al Ministero dell'Interno e nell'ambito del coordinamento della Presidenza del Consiglio – UCPMA, ai lavori interministeriali volti all'elaborazione della posizione nazionale nel contesto della Task Force on Defence Industry and Market della Commissione Europea, che ha per finalità quella di garantire un migliore coordinamento delle politiche nazionali europee nell'ottica del rafforzamento della competitività del mercato e dell'industria europea della difesa.

3. Attività a livello internazionale e coordinamento comunitario

Sul piano internazionale - con specifico riferimento al profilo della presente relazione - il Ministero degli Affari Esteri nel suo insieme ha continuato a dedicare particolare attenzione all'attività condotta dai regimi multilaterali di controllo delle esportazioni, ai problemi inerenti alla ristrutturazione dell'industria europea della difesa, agli esercizi di concertazione in ambito UE ed all'azione svolta dalla comunità internazionale per contrastare il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro.

Regimi multilaterali di controllo delle esportazioni. Nel 2012 il controllo delle esportazioni di materiali di armamento è stato una delle priorità della Comunità Internazionale e le relative problematiche sono state oggetto di accresciuta attenzione nei pertinenti fori multilaterali.

In questo contesto, il Ministero degli Affari Esteri ha continuato a guidare la partecipazione italiana agli esercizi condotti nell'ambito del principale organismo di coordinamento dei controlli all'esportazione di armamenti convenzionali, beni e tecnologie a duplice uso necessari alla loro produzione ("Intesa di Wassenaar"). Le complesse attività tecnico-diplomatiche di questo organismo (che ha la sua sede a Vienna ed al quale aderiscono 41 Paesi) mirano ad armonizzare ed a rendere sempre più trasparenti le politiche d'esportazione e di controllo degli Stati aderenti a tale regime, con il precipuo obiettivo di limitare l'accumulo destabilizzante di armamenti convenzionali in determinate aree considerate a rischio.

Analogamente, nel 2012 il Ministero degli Affari Esteri ha guidato le delegazioni italiane partecipanti ai tre regimi internazionali che armonizzano le politiche di controllo alle esportazioni di beni e tecnologie duali al fine di prevenirne la diversione verso impieghi diretti allo sviluppo di armi di distruzione di massa di natura nucleare (Gruppo dei Fornitori Nucleari), chimica o batteriologica (Australia Group) o dei loro vettori (Missile Technology Control Regime). In tale ambito il Ministero degli Affari Esteri ha curato il necessario coordinamento interministeriale volto a contribuire, in seno a tali regimi, alla crescente efficacia delle Linee Guida e al relativo equilibrio tra le esigenze relative alle transazioni in materia di beni e tecnologie per uso civile e la necessaria azione di contrasto alla proliferazione. Anche nella sua funzione di Presidenza del Comitato Consultivo interministeriale per i beni duali, il Ministero degli Affari Esteri ha inoltre svolto un'intensa attività di coordinamento con le altre Amministrazioni competenti ai fini di una rigorosa applicazione della

vigente normativa dell'Unione Europea. Nella Plenaria 2012 del Missile Technology Control Regime, infine, l'Italia è stata consensualmente designata ad esercitare la Presidenza annuale del foro multilaterale a decorrere dall'ottobre 2013.

Industria europea della difesa. L'“Accordo Quadro” sottoscritto a Farnborough il 27 luglio 2000 da 6 Stati dell'Unione Europea (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna, Svezia) ha come obiettivo quello di definire comuni misure intese a facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea della difesa, armonizzando di conseguenza le rispettive legislazioni nazionali. Dopo l'approvazione del relativo provvedimento di ratifica (Legge n. 148 del 17 giugno 2003) l'attività del Ministero Affari Esteri si è focalizzata sulla definizione e messa a punto delle specifiche fattispecie autorizzative introdotte dalla Legge 148/03 e dal relativo Regolamento, entrato in vigore nel 2005.

Il sottocomitato istituito dall'Accordo Quadro per le procedure di trasferimento ed esportazione di materiali per la difesa, alle cui riunioni il Ministero degli Affari Esteri ha attivamente partecipato, ha completato nel 2009 la messa a punto di una nuova tipologia di autorizzazione per la movimentazione della componentistica tra i 6 Stati partecipanti, denominata Licenza per Componenti (LC).

Nel 2009 il Comitato Esecutivo dell'Accordo Quadro ha deciso di adottare tale nuova tipologia di autorizzazione e di emendare conseguentemente l'articolo 16 dell'Accordo stesso. Questo emendamento è già stato recepito dalla Svezia ed è in fase di recepimento dagli altri partner europei che prendono parte all'esercizio. Per parte italiana si è recepita tale tipologia di licenza nell'ambito delle previsioni di cui al Decreto Legislativo n. 105/2012.

Gruppo di Lavoro COARM. Nell'ambito dell'Unione Europea il Ministero degli Affari Esteri ha istituzionalmente assicurato la partecipazione italiana nell'ambito del Consiglio dell'Unione al gruppo di lavoro PESC dedicato al controllo degli armamenti convenzionali (COARM). Tale gruppo di lavoro è diventato il principale strumento di coordinamento e armonizzazione delle politiche nazionali degli Stati membri in materia di controllo delle esportazioni di materiali strategici.

Il sistema di notifica dei dinieghi e il non meno importante scambio diretto di informazioni in seno al Gruppo di Lavoro “COARM” sugli orientamenti degli Stati membri in tema di forniture militari a Stati terzi e sulla situazione di Paesi e aree di più accentuata sensibilità o instabilità, hanno già fatto compiere passi significativi in tale direzione. Il costante scambio di informazioni tra gli Stati membri ha contribuito altresì a ridurre

e tendenzialmente ad annullare gli effetti distorsivi provocati in passato da atteggiamenti difformi rispetto a fattispecie d'esportazione sostanzialmente analoghe, suscettibili di danneggiare gli esportatori di quegli Stati che - come l'Italia, con la Legge 185/90 - avevano adottato severe politiche di controllo ben prima dell'entrata in vigore del "Codice Europeo di Condotta".

Nell'ambito del Programma di Lavoro per l'anno 2012, è stata avviata da parte del gruppo di lavoro una riflessione sulla Posizione Comune 2008/944/PESC, al fine di procedere ad un adeguamento delle disposizioni del testo alle previsioni in materia di controllo e monitoraggio disciplinate dalle norme comunitarie.

Nel medesimo contesto, un ulteriore fattore di trasparenza è rappresentato dal Rapporto Annuale sulle esportazioni di armamenti predisposto dal Segretariato COARM in coordinamento con la Presidenza di turno del Consiglio UE. Il quattordicesimo Rapporto Annuale relativo alle esportazioni europee effettuate nel 2011, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2012/C386/01 del 14 dicembre 2012.

Direttiva sul Transito Intracomunitario (ICT)

La Direttiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sui trasferimenti intra-comunitari di materiale di armamento è entrata in vigore il 6 maggio 2009.

Questo strumento individua comuni linee guida per l'adozione a livello nazionale di specifiche discipline che armonizzino quanto più possibile le movimentazioni di materiali di armamento al principio della libera circolazione dei beni all'interno dell'Unione. La Direttiva prevede tre tipi di autorizzazione: generale, globale e individuale. L'autorizzazione generale consentirà il trasferimento dei prodotti selezionati da ogni Stato membro a ciascun altro a condizione che siano destinati a imprese certificate dal proprio Governo o a Forze Armate (questo tipo di licenza riguarderà fondamentalmente i materiali meno "sensibili").

L'autorizzazione globale consentirà il trasferimento di uno specifico elenco di prodotti tra aziende appartenenti allo stesso gruppo industriale o partecipanti ad un programma intergovernativo.

L'autorizzazione individuale, simile a quella attualmente in uso disciplinata dalla Legge 185/90, resterà limitata ad operazioni singole, in particolare quelle che coinvolgono prodotti sensibili, ovvero nei casi in cui sia necessario tutelare gli interessi sensibili della sicurezza o l'ordine pubblico.

La Direttiva è stata recepita con il citato Decreto Legislativo n. 105 del 22 giugno 2012.

4. Armi leggere e di piccolo calibro

Nel corso del 2012 la tradizionale attenzione riservata dal Ministero degli Affari Esteri al tema della lotta al traffico illecito delle armi leggere e di piccolo calibro si è caratterizzata per un'attiva partecipazione agli esercizi sull'argomento nei fori negoziali multilaterali.

Sul piano internazionale, nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'Italia ha co-sponsorizzato la Risoluzione n. 67/58 sul commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro e la Risoluzione n. 67/41 sull'assistenza agli Stati nel combattere il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro.

L'Italia ha partecipato, concertando la propria posizione con i partner dell'Unione Europea, alla II Conferenza di Riesame del Programma d'Azione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro, che si è svolta a New York dal 27 agosto al 7 settembre 2012. Il Documento finale adottato dalla Conferenza costituisce un significativo passo in avanti nel campo dei negoziati sulla regolamentazione degli armamenti convenzionali. Sono state rafforzate le disposizioni relative alle misure per il contrasto dei traffici illeciti "*cross-border*"; è rafforzato l'obiettivo della ratifica della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale e dei relativi Protocolli Aggiuntivi e si incoraggia la costituzione di un "*voluntary multi-donor facility*" per offrire assistenza ai Paesi che ne facciano richiesta. Si è infine richiesto al Segretario Generale delle Nazioni Unite di fornire un rapporto sugli sviluppi in materia di "*manufacturing, technology and design*" e sulle misure per assicurare un efficace "*national marking, record keeping and tracing system*". Da un punto di vista nazionale, l'Italia ha offerto proposte costruttive e finalizzate al buon esito dell'esercizio, sia in ambito UE che nelle varie fasi negoziali.

In seno alla UE, l'Italia continua ad impegnarsi affinché negli accordi fra l'Unione e i Paesi terzi venga inserito un esplicito riferimento alla necessità di combattere il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro. Da parte italiana viene prestata particolare attenzione all'attuazione della Strategia europea per combattere l'accumulazione ed il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro del 2005.

L'Italia ha presentato, in ambito OSCE e UE, rapporti contenenti i progressi realizzati in ambito nazionale in materia di lotta al traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro, in ottemperanza agli impegni internazionali ed in attuazione dell'Azione Comune dell'Unione Europea in materia.

Sul piano interno, il Ministero degli Affari Esteri ha promosso un regolare coordinamento interministeriale.

5. Trattato sul commercio internazionale di armi convenzionali

L'Italia partecipa dall'inizio al processo internazionale per l'adozione di un Trattato sul Commercio delle Armi (*Arms Trade Treaty - ATT*) ed è stata tra i suoi principali sostenitori in ambito internazionale, di concerto con i partner dell'Unione Europea. Il Trattato si propone di colmare un evidente vuoto normativo a livello internazionale tramite l'adozione di standard di controllo comuni sulla movimentazione internazionale di armi convenzionali.

Dal 2 al 27 luglio 2012 si è svolta a New York una prima Conferenza delle Nazioni Unite per negoziare il testo del Trattato, conclusasi con la presentazione di un progetto di testo (c.d. Testo Moritán) che costituirà la base di partenza per la ripresa dei negoziati durante la Conferenza prevista a New York dal 18 al 28 marzo 2013. L'Italia ha attivamente preso parte ai lavori, puntando da un lato a rafforzare il sistema internazionale di protezione dei diritti umani e le norme di diritto internazionale umanitario e dall'altro a rendere più trasparente il commercio internazionale degli armamenti convenzionali attraverso una cornice giuridica vincolante.

In linea con i partner europei, l'Italia auspica un Trattato robusto, efficace e giuridicamente vincolante, sulla base degli standard comuni più elevati possibile, in grado di contrastare il traffico illecito di armi a livello globale e contribuire così alla promozione della pace e della sicurezza internazionale. Tali posizioni sono state espresse negli interventi a titolo nazionale durante il negoziato e in dichiarazioni ufficiali del Ministro Terzi, in coordinamento con i principali partner europei, e sono state valorizzate in occasione di incontri con esponenti delle istituzioni, della società civile, dell'industria di settore e delle organizzazioni non governative.

DATI STATISTICI RELATIVI ALL'INDUSTRIA ITALIANA DELLA DIFESA

Nel 2012 il valore globale delle licenze di esportazione e di importazione autorizzate è stato di € 4.967.160.744, facendo registrare un decremento del 17,5% (€ 6.022.403.555) rispetto al 2011.

1. Autorizzazioni alle esportazioni

Nel 2012 il valore globale delle licenze di esportazione definitiva è stato di € 4.160.155.096. Il confronto con il 2011 evidenzia un decremento del valore globale delle esportazioni del 20,9% (nel 2011, € 5.261.720.872) e del numero di autorizzazioni definitive all'export del 5,1%. In tale contesto, sono state rilasciate complessivamente 2.095 autorizzazioni per l'esportazione di materiali d'armamento, delle quali 1.533 relative ad esportazioni definitive, 436 ad esportazioni temporanee e 126 a proroghe.

Nel corso del 2012 si è pertanto registrata una flessione del settore della Difesa a livello internazionale, dopo la fase di espansione dello scorso anno. L'andamento decrescente del settore della Difesa nel 2012 è stato inoltre influenzato dai dati inerenti i programmi governativi di cooperazione: il valore delle esportazioni è stato di € 1.434.598.587,73 pari al 34,48% del totale dell'export, contro il 41,85% del 2011.

I settori più rappresentativi dell'attività d'esportazione sono stati l'aeronautica, l'elicotteristica, la cantieristica navale, l'elettronica per la difesa (avionica, radar, comunicazioni, apparati di guerra elettronica) ed i sistemi d'arma (missili, artiglierie), che hanno visto, nell'ordine, Alenia Aermacchi, Agusta Westland, Selex Galileo, MBDA Italia, Consorzio SIGEN, Oto Melara, AVIO, Selex Elsag, Piaggio Aero Industries, Fincantieri Cantieri Navali Italiani ai primi dieci posti per valore contrattuale delle operazioni autorizzate. La maggior parte di queste aziende sono possedute o in varia misura partecipate dal Gruppo "Finmeccanica".

L'elenco delle autorizzazioni per ditte esportatrici è riportato nell'allegata tabella A1 e nei quadri riepilogativi nelle tabelle A2 e A3.

Si riporta qui di seguito (estrapolato dalla tabella A3) l'elenco delle prime 10 aziende destinatarie di autorizzazioni all'esportazione definitiva rilasciate nell'anno in esame: