



# Proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina

## D.L. 185/2022 / A.C. 761

Dossier n° 8 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
17 gennaio 2023

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	761
D.L.	185/2022
Titolo:	Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

### Contenuto

Il disegno di legge, approvato in prima lettura dal Senato lo scorso 11 gennaio (scadenza: 31 gennaio 2023), reca la conversione del decreto legge n. 185 del 2022, che prevede disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina.

In base alla relazione illustrativa allegata al disegno di legge di conversione, il decreto-legge in esame è correlato alla necessità, per l'Italia di ottemperare agli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica, per affrontare più efficacemente la crisi internazionale in atto in Ucraina, che incide sugli equilibri geopolitici e mina la sicurezza e la stabilità internazionali.

L'articolo 1 del decreto proroga fino al 31 dicembre 2023, l'**autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina**, già prevista, fino al 31 dicembre 2022, dall'articolo 2-bis del decreto 25 febbraio 2022, n. 14, convertito con modificazioni dalla [legge 5 aprile 2022, n. 28](#). L'autorizzazione è concessa "nei termini e con le modalità" stabilite nella normativa richiamata, e "previo atto di indirizzo delle Camere".

A tal proposito si ricorda che l'articolo 2-bis, del [decreto legge n. 14 del 2022](#) ha autorizzato, **previo atto di indirizzo delle Camere**, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative ucraine, in deroga alla [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), e agli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare, di cui al [decreto legislativo, n. 66 del 2010](#) e alle connesse disposizioni attuative, che disciplinano la cessione di materiali di armamento e di materiali non di armamento.

Proroga, al 31 dicembre 2023, dell'autorizzazione alla cessione di armamenti in favore delle autorità governative dell'Ucraina

#### La [legge n. 185 del 1990](#) e gli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare

La [legge n. 185 del 1990](#) individua in via generale e preventiva alcune fattispecie di **divieto ad esportare ed importare i materiali** di 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, essa vieta l'autorizzazione ad effettuare le movimentazioni di prodotti per la difesa quando queste contrastino con il principio della Costituzione italiana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, con gli impegni internazionali dell'Italia, 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 ovvero sussistono elementi per ritenere che il destinatario previsto utilizzi gli stessi prodotti a fini di aggressione contro un altro Paese. Ne discende, tra l'altro, il divieto di autorizzazione delle operazioni in questione: 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

La [legge n. 185 del 1990](#)

internazionali cui l'Italia aderisce; quando il governo di quel Paese sia responsabile di gravi violazioni dei diritti umani accertate da organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce; quando vi si destinino a bilancio militare risorse eccedenti le proprie esigenze di difesa.

La legge consente l'effettuazione delle operazioni relative ai **prodotti per la difesa**, solo alle imprese iscritte nel registro delle imprese del settore della difesa. Tali operazioni possono avere **come destinatari** solo Governi esteri, organizzazioni internazionali riconosciute dal Governo italiano ovvero imprese estere autorizzate dai rispettivi Governi. Inoltre prescrive una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta in materia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. A tal proposito si ricorda che ai sensi dell'articolo 44 del Codice dell'ordinamento militare, richiamato dall'[articolo 3 della legge n. 185 del 1990](#), presso il Segretariato generale della Difesa, è istituito il registro nazionale delle imprese e consorzi di imprese operanti nel settore della progettazione, produzione, importazione, esportazione, trasferimento intracomunitario, intermediazione, manutenzione e lavorazioni comunque connesse di materiale di armamento, precisate e suddivise secondo le funzioni per le quali l'iscrizione può essere accettata. Copie di tale registro nazionale e dei suoi aggiornamenti sono trasmesse, per i fini della [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), ai Ministeri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico. **Solo agli iscritti** nel registro nazionale **possono essere rilasciate le autorizzazioni a iniziare trattative contrattuali** e a effettuare operazioni di esportazione, importazione, transito, trasferimento intracomunitario e intermediazione di materiale di armamento. Ai sensi dell'[articolo 5 della citata legge n. 185 del 1990](#) il Presidente del Consiglio dei Ministri invia al Parlamento una relazione entro il 31 marzo di ciascun anno in ordine alle operazioni autorizzate e svolte entro il 31 dicembre dell'anno precedente, **anche con riguardo alle operazioni svolte nel quadro di programmi intergovernativi** o a seguito di concessione di licenza globale di progetto, di autorizzazione globale di trasferimento e di autorizzazione generale o in relazione ad esse, fermo l'obbligo governativo di riferire analiticamente alle Commissioni parlamentari circa i contenuti della relazione entro 30 giorni dalla sua trasmissione. [Qui](#) l'ultima relazione trasmessa al parlamento ([Doc. LXVII, n. 4](#)) [qui](#) il relativo *dossier*.

Si ricorda che la [legge n. 185 del 1990](#) è stata in più parti novellata dal [decreto legislativo 22 giugno 2012, n. 105](#) – adottato in base alla delega di cui alla Legge comunitaria 2010, art. 12 -, che si è reso necessaria dopo l'approvazione della [direttiva 2009/43/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, riguardante "le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, enumerati in un apposito allegato, e ad accrescere al contempo la sicurezza degli approvvigionamenti transfrontalieri a beneficio delle forze armate e delle cooperazioni industriali europee".

Per un approfondimento si rinvia al seguente [dossier](#)

Ai sensi dell'**articolo 311** del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, il Ministero della difesa **può cedere a titolo gratuito materiali non d'armamento**, dichiarati fuori servizio o fuori uso, in favore di: a) Paesi in via di sviluppo e Paesi partecipanti al partenariato per la pace, nell'ambito dei vigenti accordi di cooperazione; b) organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri; b-bis) amministrazioni dello Stato nell'ambito di programmi di recupero economico-sociale di aree del territorio nazionale soggette a crisi industriale. Il Ministero della difesa può, altresì, procedere alla cessione di materiali d'armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche a condizione che tale cessione abbia ad oggetto esclusivamente materiali difensivi e previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari (comma 2 articolo 311). Con riferimento alle cessioni a titolo oneroso l'**articolo 310** del Codice dell'ordinamento militare prevede che il regolamento (TUOM), secondo le procedure di modifica da esso previste, individui, nell'ambito delle pianificazioni di ammodernamento connesse al nuovo modello organizzativo delle Forze armate, i materiali e i mezzi suscettibili di alienazione e le procedure, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, nel rispetto della [legge 9 luglio 1990, n. 185](#).

Gli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare

L'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione, nonché le modalità di realizzazione della stessa (anche ai fini dello scarico contabile), sono definiti con **uno o più decreti del Ministro della difesa**, adottati di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze ([art. 2 bis, comma 2 del decreto legge n. 14/2022](#)).

Ai sensi dello stesso art. 2-*bis* (al comma 3) del [decreto legge n. 14 del 2022](#), il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, **con cadenza almeno trimestrale, riferiscono alle Camere** sull'evoluzione della situazione in atto, "anche alla luce di quanto disposto dai precedenti commi 1 e 2" (che disciplinano, appunto, la cessione di armi).

Si ricorda che il 1° marzo 2022 i due rami del Parlamento, a conclusione delle comunicazioni sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina rese dal Presidente del Consiglio, hanno approvato risoluzioni (al Senato [6-00208](#), alla Camera [6-00207](#)), che impegnano, tra l'altro, il Governo ad attivare "con le modalità più rapide e tempestive, tutte le azioni necessarie per assicurare assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché- tenendo

costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati - **la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione**".

Tale orientamento è confermato e precisato nelle risoluzioni approvate dal Senato e dalla Camera, rispettivamente il 21 e il 22 giugno (con le risoluzioni [6-00226](#) e [6-00224](#)) in occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2022. Le risoluzioni impegnano il Governo, tra l'altro, a "continuare a garantire, secondo quanto precisato dal [decreto legge n. 14 del 2022](#), il **necessario e ampio coinvolgimento delle Camere** con le modalità ivi previste, in occasione dei più rilevanti *summit* internazionali riguardanti la guerra in Ucraina e le misure di sostegno alle istituzioni ucraine, **ivi comprese le cessioni di forniture militari**".

In relazione alle cessioni in oggetto, sono stati finora emanati i seguenti decreti ministeriali

- [d.m. 2 marzo 2022](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 marzo);
- [d.m. 22 aprile 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
- [d.m. 10 maggio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
- [d.m. 26 luglio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 29 luglio);
- [d.m. 7 ottobre 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre).

In relazione a ciascuno di questi decreti ministeriali, il Ministro della difesa *pro-tempore*, Lorenzo Guerini, è stato **audito presso il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica** (sedute del 2 marzo, 28 aprile, 16 maggio, 27 luglio e 4 ottobre).

I decreti ministeriali appena citati hanno un medesimo contenuto. I mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari di cui si autorizza la cessione sono elencati in un **allegato, "elaborato dallo Stato maggiore della difesa"**, che è però **classificato**. Lo Stato maggiore della difesa viene anche autorizzato ad adottare "le **procedure più rapide per assicurare la tempestiva consegna** dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti".

Si segnala che lo scorso **30 novembre la Camera** dei deputati ha approvato la mozione [1/00031](#), che impegna tra l'altro il Governo a sostenere le iniziative normative necessarie a prorogare fino al **31 dicembre 2023** l'autorizzazione, previo atto di indirizzo delle Camere, alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina nei termini e con le modalità stabilite dall'[articolo 2-bis del decreto legge 25 febbraio 2022, numero 14](#)» e «ad assumere tutte le iniziative necessarie per conseguire l'obiettivo di una spesa per la difesa pari al 2% del Pil entro il 2028, anche promuovendo, nel quadro della riforma del Patto di stabilità e crescita, l'esclusione delle spese per gli investimenti nel settore della difesa dal computo dei vincoli di bilancio e a incrementare le risorse umane e finanziarie destinate alla politica estera, quale strumento fondamentale per tutelare l'interesse nazionale».

Le mozioni approvate dalla Camera il 30 marzo 2022

Nel dettaglio lo scorso 30 novembre la Camera ha esaminato le mozioni concernenti iniziative in relazione al conflitto tra Russia e Ucraina ed ha respinto le mozioni Conte ed altri n. [1-00010](#) e Zanella ed altri n. [1-00020](#); ha approvato la mozione Richetti ed altri n. [1-00022](#), limitatamente al dispositivo, ad eccezione del 1° capoverso, che ha respinto con distinta votazione, approvandone con successiva votazione la premessa; ha approvato la mozione Serracchiani ed altri n. [1-00025](#), limitatamente al dispositivo ad eccezione dei capoversi 2°, 4° e 9°, che ha approvato con distinte votazioni, approvandone con successiva votazione la premessa; ha infine approvato la mozione Tremonti, Formentini, Mulè, Bicchielli ed altri n. [1-00031](#), limitatamente al dispositivo ad eccezione dei capoversi 3°, 5°, 6° 7° e 8°, che ha approvato con successive distinte votazioni, approvandone con successiva votazione la premessa. Per un approfondimento si veda [qui](#)

Si ricorda inoltre che, nel corso della [seduta del 13 dicembre 2022](#), il Ministro della Difesa ha reso **comunicazioni**, sia alla Camera, sia al Senato, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 185 del 2022.

Nella stessa seduta, la Camera ha approvato la risoluzione Foti, Molinari, Cattaneo, Lupi ed altri n. [6-00007](#) e, con distinte votazioni, le risoluzioni Serracchiani ed altri n. [6-00008](#) e Richetti ed altri n. [6-00009](#) riformulate. Lo stesso giorno, il Senato ha approvato le proposte di risoluzione n. 2, n. 3 e n. 5 alle comunicazioni del Ministro della difesa sulla **proroga dell'invio di armi all'Ucraina**. Gli atti di indirizzo impegnano il Governo, fra l'altro, a **proseguire il sostegno all'Ucraina**.

Gli atti di indirizzo approvati il 13 dicembre

Come si legge nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto legge in esame, dall'attuazione della disposizione (art.1) **non derivano nuovi o maggiori oneri** a carico della finanza pubblica, tenuto conto che i materiali e mezzi oggetto

di cessione sono già nelle disponibilità del Ministero della difesa, mentre eventuali oneri ad essi connessi saranno sostenuti nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Si precisa che le cessioni di mezzi, materiali e armamenti avvengono a **titolo non oneroso** per la parte ricevente (cioè il governo ucraino) ma, al pari di quelle realizzate dagli altri Stati membri, sono **parzialmente rimborsate dall'Unione europea** attraverso i fondi dello Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*).

Su tale strumento vedi il [nota](#) di documentazione.

Per tali cessioni Il Consiglio dell'Unione ha finora disposto lo stanziamento di **3 miliardi** di euro (di cui 180 milioni per forniture "non letali").

Si segnala anche che l'[articolo 29 bis, del decreto legge n. 21 del 2022](#) ha novellato l'articolo 2-bis del citato decreto legge n. 14 del 2022, al fine di specificare che le somme in entrata derivanti dai decreti ministeriali che definiscono l'elenco dei mezzi, dei materiali e degli equipaggiamenti militari oggetto di cessione alle autorità governative dell'Ucraina, devono essere **riassegnate integralmente** sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Da ultimo, il comma 13 dell'articolo 13 della legge di bilancio per il 2023-2025 ([legge n. 197/2022](#)) autorizza il Ragioniere generale dello Stato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione, allo stato di previsione del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 2023, delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle istituzioni dell'Unione europea, concernenti le misure di assistenza supplementari connesse allo strumento europeo per la pace (EPF) tese a sostenere ulteriormente le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine.

L'**articolo 2** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno stesso della sua [Entrata in vigore](#) pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ovvero il 2 dicembre 2022.

## Relazioni allegate o richieste

Il testo è corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

In relazione al provvedimento in esame si ricorda che successivamente all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio scorso, il Governo ha adottato il decreto legge legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28, nel quale è confluito il successivo decreto-legge n. 16 vertente sulla medesima materia. Il testo convertito ha previsto all'articolo 2-bis, tre le diverse misure urgenti, anche la cessione **previo atto di indirizzo delle Camere**, di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative ucraine, in deroga alla legge 9 luglio 1990, n. 185, e agli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo, n. 66 del 2010 e alle connesse disposizioni attuative, che disciplinano la cessione di materiali di armamento e di materiali non di armamento (la disposizione era originariamente contenuta nell'articolo 1 della decreto-legge n. 16).

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Come precisato dal Governo nel preambolo del decreto legge, la necessità e l'urgenza della proroga in esame è dovuta al protrarsi della grave crisi internazionale in atto in Ucraina.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alla materia **politica estera e rapporti internazionali dello Stato**, di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione).

Cost008	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.