dossier

XIX Legislatura

14 febbraio 2024

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

A.S. n. 855-A

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
Ufficio politica estera e difesa
TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi
Dossier n. 156/1

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI
Dipartimento Difesa
Tel. 06 6760-4939 - st_difesa@camera.it - @CD_difesa

Dipartimento Affari esteri
Tel. 06 6760-4172 - st_affari_esteri@camera.it - @CD_esteri

Progetti di legge n. 170/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

I N D I C E

Il quadro normativo vigente in materia di importazione ed esportazione di materiali d'armamento 5

SCHEDE DI LETTURA 15

Articolo 1, comma 1, lettera a*)* 17

Articolo 1, comma 1, lettera *b)* 18

Articolo 1, comma 1, lettera c*)* 21

Articolo 1, comma 1, lettera d*), 1)* 24

Articolo 1, comma 1, lettere *g*) e *h*) 25

Articolo 1, comma 1, lettere *l), e m)* 26

Articolo 1, comma 1, lettera *n*), 1) 27

Articolo 1, comma 1, lett. *n*), 2) 28

Articolo 1, comma 1, lettere *d*), 2; *e*); *f*) e *i*) 29

Articolo 1, comma 2 30

Il quadro normativo vigente in materia di importazione ed esportazione di materiali d'armamento

I principi generali della legge n. 145 del 1990

Il controllo della movimentazione dei materiali di armamento da e verso l'estero è disciplinato dalla legge n.185 del 1990, modificata da ultimo dal decreto legislativo 22 giugno 2012, n.105 ed integrata dal regolamento di attuazione di cui al decreto interministeriale (esteri e difesa) del 7 gennaio 2013, n.19.

Con la legge n. 118 del 2013 l'Italia, ha inoltre, ratificato il Trattato sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty*– ATT), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014, che, nel regolamentare i trasferimenti di armi convenzionali, prevede ipotesi di tassativo rifiuto di concessione della licenza e ipotesi nelle quali è richiesta una specifica valutazione del rischio.

La disciplina nazionale regolante i trasferimenti di materiali d'armamento, ha trovato, dunque, per molto tempo riferimento esclusivamente nella citata 185 del 1990 che individua in via generale e preventiva alcune fattispecie di **divieto ad esportare e importare** i materiali in questione ed i requisiti indispensabili per poter operare nel settore, fissando altresì dettagliatamente le modalità e le varie fasi dei procedimenti autorizzativi, nonché le misure sanzionatorie in caso di violazione delle norme[1].

Le legge n. 185/1990 fissa il **principio generale** secondo il quale l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione dei materiali di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva, **sono soggetti a autorizzazioni e controlli dello Stato.**

La richiamata normativa **vieta altresì 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, tra i quali gli accordi concernenti la non proliferazione; **con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato**, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi.

---

[1] Per un approfondimento si rinvia al seguente articolo: 30 anni della Legge 185/90 sull'export militare: dati ed analisi di tre decenni di vendita di armi italiane a cura della rete italiana per il disarmo.
Sul commercio mondiale di armi si rinvia ai dati e analisi del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).
Per quanto concerne l'Italia, i dati su l'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento riferiti all'anno 2022 (ex articolo 5, comma 1, della legge 9 luglio 1990, n. 185) sono consultabili nell'apposita Relazione trasmessa la Parlamento lo scorso 4 maggio Doc. LXVII (cfr. *infra*).

I divieti si applicano inoltre **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**:

- 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 verso un Paese l'embargo totale o parziale delle forniture di armi da parte di organizzazioni 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 in un Paese si destinino a bilancio militare risorse eccedenti le proprie esigenze di difesa.

L'effettuazione delle operazioni relative ai prodotti per la difesa è, poi, consentita **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 e imprese estere autorizzate dai rispettivi governi.

La legge n. 185 del 1990, nella sua originaria formulazione, **non** operava tuttavia alcuna distinzione tra i trasferimenti in ambito europeo e quelli attuati nei confronti di Stati non appartenenti all'Unione europea. Tale distinzione si è resa necessaria dopo l'adozione della **direttiva 2009/43/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che ha disciplinato le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno dell'Unione europea di prodotti per la difesa, enumerati in un apposito allegato.

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, ha dettato **regole unitarie** per la disciplina dei trasferimenti intracomunitari dei prodotti contemplati nell'elenco ad essa allegato - successivamente modificato dalla direttiva 2010/80 UE.

La direttiva ha disposto dunque la **semplificazione e l'armonizzazione** delle procedure nazionali di rilascio delle licenze, per la realizzazione di un sistema più razionale di licenze globali e generali, al cui interno il rilascio delle licenze più vincolanti, ovvero delle licenze individuali, riveste carattere eccezionale.

I principi generali della direttiva n. 2010/80UE

La direttiva 2010/80/UE (recepita nell'ordinamento giuridico italiano mediante il decreto legislativo n. 105 del 2012, cfr. *infra*) ha stabilito il principio generale in base al quale il trasferimento di prodotti per la difesa fra Stati membri deve essere subordinato al **rilascio di un'autorizzazione preventiva dello Stato membro da cui partono i prodotti**, salvo i casi di fornitori o destinatari facenti parte di un organismo governativo o delle forze armate, di forniture effettuate dall'Unione europea, dalla NATO, dalla IAEA o da altre organizzazioni intergovernative per lo svolgimento dei propri compiti o di programmi di cooperazione tra Stati membri in materia di armamenti - o ancora di fornitura di aiuti umanitari per fronteggiare catastrofi -, autorizzazione accordata sotto forma di una licenza di trasferimento.

A tal riguardo, **la direttiva ha individuato tre tipi di licenze** di trasferimento:

- **licenze generali di trasferimento**, pubblicate dagli Stati membri e indirizzate a tutti i fornitori insediati sul loro territorio;
- **licenze globali di trasferimento**, attribuite a singoli fornitori che ne fanno apposita richiesta;
- **licenze individuali**, da accordare in via eccezionale, ognuna delle quali passibile di revoca o di sospensione per motivi di sicurezza o per il mancato rispetto delle condizioni per il rilascio. Le licenze individuali di trasferimento, attribuite su richiesta dei fornitori, devono **essere limitate ad un solo trasferimento di prodotti**, ad un solo destinatario e consentite **solo in casi limitatissimi**, fra cui quando sia necessario tutelare gli interessi essenziali della sicurezza degli Stati membri, l'ordine pubblico o per il rispetto dei regimi internazionali di non proliferazione.

Per quanto concerne i meccanismi di informazione, la direttiva ha previsto un **sistema di certificazione** in grado di comprovare - per un massimo di cinque anni - l'affidabilità dell'impresa destinataria, in particolare in relazione alla sua capacità di rispettare le restrizioni all'esportazione dei prodotti per la difesa ricevuti da un altro Stato membro. Gli Stati membri a tal riguardo sono chiamati a designare le autorità competenti per la certificazione dei destinatari dei prodotti per la difesa stabiliti nel loro territorio, che godono di licenze di trasferimento pubblicate da altri Stati membri.

La normativa europea ha stabilito, altresì, un generale **principio di cooperazione e di scambio di informazioni** tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, d'intesa con la Commissione europea. In particolare, sancisce, che **i singoli Stati riconoscono i certificati rilasciati dagli altri Stati**, pubblicano e aggiornano regolarmente l'elenco dei destinatari certificati, adottano le misure ritenute opportune - fino alla revoca del certificato - nei casi in cui riscontrino che i titolari del certificato non rispondono più ai criteri di affidabilità.

Inoltre, in una logica di maggiore responsabilizzazione delle imprese, la direttiva pone

a carico dei fornitori obblighi informativi nei confronti sia dei destinatari, cui devono essere comunicati i termini e le condizioni della licenza, sia degli Stati di origine dei prodotti, ai quali va comunicata l'intenzione di usare per la prima volta una licenza generale di trasferimento; la Direttiva ha imposto, altresì, la tenuta di un registro dei trasferimenti, dì cui determina il contenuto informativo minimo.

Le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 105 del 2012

A livello nazionale il recepimento della direttiva 2009/43/CE è stato operato mediante il **decreto legislativo n. 105 del 2012** adottato nel rispetto dei principi generali contenuti nella legge n. 185 del 1990, nonché nella direttiva stessa.

Sono state altresì recepite la **Posizione comune 2003/468/PESC** del Consiglio, del 23 giugno 2003, **sulle attività di intermediazione** e la Posizione comune **2008/944/PESC** del Consiglio dell'8 dicembre 2008, che ha sostituito e rafforzato il **Codice di Condotta Europeo** sul controllo delle esportazioni di tecnologia ed equipaggiamento militare. Nell'ambito delle attività di certificazione sono state adottate le indicazioni contenute nella Raccomandazione 2011/24/UE della Commissione dell'11 gennaio 2011.

Le modifiche alla legge n. 185 del 1990 hanno riguardato, sia la novella e la sostituzione di alcuni commi della legge, sia la sostituzione di un intero articolo (articolo 27 sulle transazioni bancarie), sia l'introduzione di **15 nuove disposizioni.**

In sostanza, la disciplina prevede **ora due canali di autorizzazioni**: uno per i trasferimenti tra i Paesi dell'Unione ed una per tutti gli altri Stati.

In particolare i nuovi articoli da 10-*bis* a 10-*octies* contenuti nella Sezione I del Capo IV, recano la nuova disciplina dei **trasferimenti intracomunitari di** materiali d'armamento e costituiscono la trasposizione della già citata direttiva 2009/43/CE.

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 nazionale delle imprese, ed è soggetto ad autorizzazione preventiva. **Non è invece 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.

Viceversa, l'esportazione, l'importazione, l'intermediazione, le cessioni di licenza di produzione, la delocalizzazione produttiva, i trasferimenti intangibili di software e di tecnologia, nonché il transito dei materiali d'armamento previsti dalla legge 185 del 1990 con **Paesi non appartenenti all'Unione europea**, sono subordinate al rilascio dell'autorizzazione del Ministero degli affari esteri che ne dà notizia al Ministero della difesa (cfr. sezione II del Capo IV della legge 185/1990).

Il decreto legislativo ha, inoltre, introdotto una serie di modificazioni riguardo le **competenze in capo al Ministero degli affari esteri**.

L'**autorità nazionale competente** per il coordinamento delle attività interministeriali afferenti il rilascio delle autorizzazioni per il trasferimento e l'intermediazione, delle certificazioni alle imprese, l'irrogazione delle sanzioni e gli altri adempimenti previsti dalla legge con particolare riferimento ai controlli. è stata individuata nell'**Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento - UAMA**, già istituita presso il Ministero degli affari esteri per le operazioni disciplinate dalla legge n.185 del 1990.

Il decreto legislativo ha inoltre sancito che **il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità di definire**, d'intesa con l'Ufficio competente della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i Ministeri della sifesa e dello sviluppo economico **gli indirizzi per le politiche degli scambi** nel settore della difesa e delle direttive generali per l'esportazione e l'importazione di materiale d'armamento.

Riguardo alla **funzione della certificazione**, ossia relativa alla definizione di **affidabilità dell'impresa destinataria** dei trasferimenti con particolare riferimento alla sua attitudine di rispettare le restrizioni all'esportazione di materiali di armamento che le sono pervenuti da un fornitore dotato di autorizzazione generale, situato in altro Stato membro, **la competenza al rilascio di tale provvedimento autorizzatorio** è stata individuata in capo al Ministero degli affari esteri, e in particolare all'**UAMA** d'intesa con la Difesa in quanto competente alla tenuta del registro nazionale delle imprese e depositaria di informazioni rilevanti ai fini del rilascio dell'atto.

Per quanto riguarda gli **oneri relativi alle autorizzazioni**, certificazioni e controlli posti a carico dei soggetti interessati, il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina con decreto le rispettive tariffe, i cui introiti sono versati all'entrata de bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati alle amministrazioni che hanno posto in essere i citati provvedimenti e atti.

Un'altra modifica apportata all'articolo 27 della legge 185 del 1990 è relativa alle **norme sull'attività bancaria** concernente le operazioni disciplinate nella stessa legge. Tale novella prevede che il controllo del Ministero dell'economia e delle finanze su tali attività si esplichi nella forma di comunicazione successiva, entro trenta giorni dalla loro effettuazione.

È stato mantenuto, infine, l'obbligo di inserire nella **relazione al Parlamento**, di cui all'articolo 5 della legge n. 185 del 1990, un capitolo dedicato all'attività bancaria concernente le operazioni disciplinate nella legge n. 185 del 1990, precisando che in considerazione dell'avvenuta semplificazione dei procedimenti attraverso la sostituzione della autorizzazione con una mera comunicazione, detto capitolo sarà ora elaborato dal Ministero degli affari esteri che rilascia le autorizzazioni per le citate operazioni, sulla base dei dati raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze destinatario delle comunicazioni previste.

Al riguardo è stato introdotto un nuovo meccanismo di controllo, affidato al Ministero dell'economia e delle finanze che si avvale della collaborazione del **Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza**, per contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale e le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale.

Nella specie, è stato introdotto a carico degli istituti di credito un **obbligo di comunicazione di ogni attività di finanziamento** connessa alle operazioni disciplinate dalla legge n. 185 del 1990, sulle quali il Ministero effettuerà analisi e approfondimenti.

Le modifiche al comma 1 della legge 185 **hanno eliminato l'obbligo del "Presidente del Consiglio dei Ministri di riferire al Parlamento** con propria relazione" prevedendo l'invio, a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri, **di una relazione al Parlamento**.

È stato introdotto invece **l'obbligo governativo di riferire analiticamente alle Commissioni parlamentari** sui contenuti della relazione entro 30 giorni dalla sua trasmissione.

A tal riguardo si ricorda che lo scorso 4 maggio il Governo ha presentato al Parlamento la ***Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*** riferita all'anno 2022 *(ex a*rticolo 5, comma 1, della legge 9 luglio 1990, n. 185) Doc. LXVII .

Fra **i Paesi destinatari delle esportazioni italiane nel 2022** (Tabella 6, cfr. pagina 21 della Relazione) la Turchia sale al primo posto con 598,2 milioni di euro, in notevole aumento rispetto ai 41,5 milioni di euro dell'anno precedente, in cui si collocava al 17° posto. Gli Stati Uniti d'America con 532,8 milioni di euro, nonostante la diminuzione rispetto ai 762,9 milioni del 2021, si confermano al secondo posto per il terzo anno consecutivo (dietro al Qatar nel 2021, all'Egitto nel 2020). Al terzo posto si colloca la Germania con 407,2 milioni di euro (in aumento rispetto ai 262,6 milioni del 2021), il Qatar con 255,7 milioni di euro (in sensibile diminuzione rispetto agli 813,5 milioni del 2021). Si collocano, a seguire, nella fascia tra i 100 e i 200 milioni di euro, Singapore, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Pakistan, Kuwait, India. La tabella seguente riporta **l'elenco dei primi 25 Paesi di destinazione delle autorizzazioni** individuali all'esportazione ed il loro valore complessivo nel 2022, con un raffronto della posizione relativa di ciascuno Stato con quelle ricoperte nel precedente quinquennio 2017-2021.

In Europa, salgono in graduatoria Germania, Spagna e Polonia, scendono Francia e Paesi Bassi. **A livello globale**, scende dal primo al quarto posto il Qatar, risultano in forte crescita Singapore (dal 21° al 5° posto), il Kuwait (dal 62° al 12°), mentre entrano nei primi 25 Taiwan Messico e Nuova Zelanda.

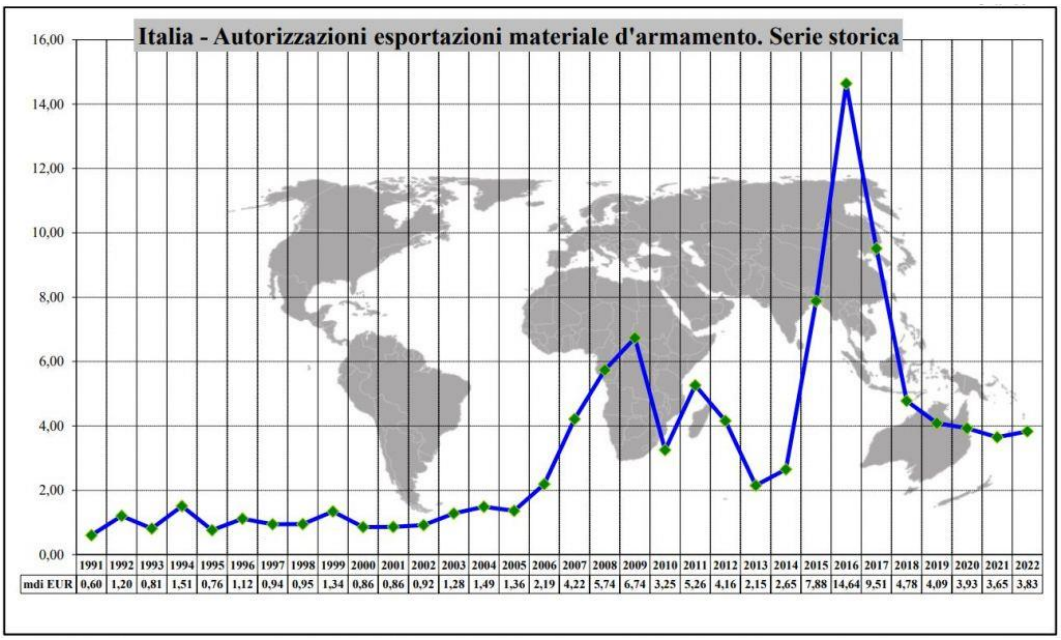
Grafico 1: Autorizzazioni esportazioni materiali d'armamento. Primi 25 paesi destinatari. Confronto 2017-2022

	2022			2021			2020			2019			2018			2017		
TURCHIA	598,2	mln	1	41,5	mln	(17)	34,6	mln	(20)	63,7	mln	(14)	362,3	mln	(3)	266,1	mln	(6)
STATI UNITI D'AMERICA	532,8	mln	2	762,9	mln	(2)	456,4	mln	(2)	306,1	mln	(4)	192,2	mln	(6)	292,1	mln	(5)
GERMANIA	407,2	mln	3	262,6	mln	(4)	197,6	mln	(5)	213,6	mln	(7)	218,1	mln	(5)	689,9	mln	(3)
QATAR	255,7	mln	4	813,5	mln	(1)	212,2	mln	(4)	17,4	mln	(26)	1,923	mdi	(1)	4,221	mdi	(1)
SINGAPORE	176,7	mln	5	28,2	mln	(21)	16,4	mln	(28)	23,8	mln	(22)	12,1	mln	(29)	27,1	mln	(25)
FRANCIA	175,6	mln	6	305,7	mln	(3)	154,5	mln	(7)	274,2	mln	(5)	144,3	mln	(7)	251,2	mln	(7)
PAESI BASSI	136,7	mln	7	190,2	mln	(6)	96,3	mln	(13)	2,4	mln	(46)	16,0	mln	(25)	19,0	mln	(29)
REGNO UNITO	128,1	mln	8	119,0	mln	(7)	352,0	mln	(3)	419,1	mln	(3)	99,2	mln	(9)	1,513	mdi	(2)
ARABIA SAUDITA	123,4	mln	9	47,2	mln	(14)	144,4	mln	(9)	105,4	mln	(11)	13,4	mln	(27)	51,9	mln	(17)
EMIRATI ARABI UNITI	121,0	mln	10	56,1	mln	(12)	117,6	mln	(11)	89,9	mln	(12)	220,3	mln	(4)	29,3	mln	(24)
PAKISTAN	113,0	mln	11	203,7	mln	(5)	13,8	mln	(29)	17,3	mln	(27)	682,9	mln	(2)	174,1	mln	(10)
KUWAIT	105,7	mln	12	516,9	K	(62)	480,0	K	(64)	12,8	K	(78)	2,8	mln	(44)	2,9	mln	(49)
INDIA	104,1	mln	13	60,1	mln	(11)	12,0	mln	(31)	27,1	mln	(20)	61,4	mln	(12)	54,8	mln	(16)
SPAGNA	77,9	mln	14	32,6	mln	(19)	108,7	mln	(12)	65,1	mln	(13)	100,2	mln	(8)	439,7	mln	(4)
POLONIA	75,6	mln	15	20,4	mln	(25)	17,8	mln	(27)	12,2	mln	(29)	7,0	mln	(36)	206,4	mln	(9)
EGITTO	72,7	mln	16	35,0	mln	(18)	991,2	mln	(1)	871,7	mln	(1)	69,1	mln	(10)	7,4	mln	(42)
TAIWAN	68,2	mln	17	6,9	mln	(35)	6,1	mln	(36)	6,6	mln	(36)	8,4	mln	(34)	16,4	mln	(30)
BRASILE	64,2	mln	18	72,9	mln	(10)	38,8	mln	(18)	146,1	mln	(10)	11,6	mln	(30)	10,9	mln	(36)
AUSTRALIA	60,1	mln	19	42,0	mln	(16)	43,6	mln	(15)	238,2	mln	(6)	58,2	mln	(14)	35,8	mln	(21)
CANADA	57,5	mln	20	10,8	mln	(31)	6,1	mln	(37)	15,5	mln	(28)	8,4	mln	(33)	155,5	mln	(12)
SLOVACCHIA	36,9	mln	21	19,5	K	(82)	7,4	mln	(33)	567,0	K	(61)	2,3	mln	(45)	242,8	K	(69)
MALAYSIA	25,4	mln	22	48,3	mln	(13)	259,2	K	(68)	711,7	K	(57)	35,4	mln	(18)	10,9	mln	(37)
MESSICO	25,1	mln	23	1,1	mln	(49)	5,7	mln	(40)	11,0	mln	(30)	13,0	mln	(28)	14,7	mln	(31)
NORVEGIA	25,0	mln	24	2,5	mln	(43)	20,2	mln	(25)	7,2	mln	(35)	43,4	mln	(16)	21,3	mln	(27)
NUOVA ZELANDA	20,0	mln	25	639,4	K	(60)	99,7	K	(72)	113,2	K	(70)	965,0	K	(54)	2,2	K	(79)

Legenda: K= migliaia €; mln= milioni €; mdi= miliardi €

Fonte: Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, relativa all'anno 2022, Vol I.

Grafico 2 Esportazioni - Serie storica anni 1991-2022 (miliardi di euro)



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
mdi EUR	0,60	1,20	0,81	1,51	0,76	1,12	0,94	0,95	1,34	0,86	0,86	0,92	1,28	1,49	1,36	2,19	4,22	5,74	6,74	3,25	5,26	4,16	2,15	2,65	7,88	14,64	9,51	4,78	4,09	3,93	3,65	3,83

Fonte: Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, relativa all'anno 2022, Vol I

Alcune deroghe alla legge n. 185 del 1990

Con il decreto legge n. 200 del 21 dicembre 2023 (convertito da entrambe le Camere e attualmente in attesa di pubblicazione) è stata prorogata fino al **31 dicembre 2024** l'autorizzazione ad inviare, **previo atto di indirizzo** delle Camere, **la cessione di mezzi**, materiali ed equipaggiamenti **militari** in favore delle autorità governative dell'**Ucraina**, in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

Tale autorizzazione era stata prevista, successivamente all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, fino al 31 dicembre 2022, dal comma 1 dell'articolo 2-*bis* decreto legge n. 14 del 2022. L'autorizzazione era stata prorogata fino al 31 dicembre 2023 dal decreto-legge n. 185 del 2022

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);
- d.m. 31 gennaio 2023 (Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2023);
- d.m. 23 maggio 2023 (Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2023);
- d.m. 19 dicembre 2023 (Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre).

Per un approfondimento si rinvia al seguente **tema** : Cessioni di materiali d'armamento alle autorità di Governo ucraine

A sua volta l'articolo **311 del Codice dell'ordinamento militare** di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, stabilisce che i**l 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.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1, comma 1, lettera a*)*

La disposizione in esame attribuisce al **costituendo Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa** (CISD), *di cui alla scheda seguente,* il compito di **applicare i divieti stabiliti dalla legge 185/1990** che non derivino da obblighi internazionali.

La disposizione prevede che i **divieti stabiliti dall'art.1 della legge 185/1990** ad eccezione di quelli che operano automaticamente (*su cui vedi,* supra, *il quadro normativo*)**, siano applicati dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa**. Tali divieti sono applicati da CISD, "**anche in relazione a specifici materiali, destinatari o operazioni**".

Il divieto viene applicato dal CISD **su proposta del Ministro degli affari esteri** e della cooperazione internazionale (Maeci), sentito il Ministro della difesa.

I divieti decorrono dal giorno successivo alla deliberazione del predetto Comitato. Qualora il Comitato non si esprima entro **15 giorni**, **la proposta si intende accolta**.

Operano in via automatica, in virtù di obblighi internazionali, i divieti disposti dalla legge 185/1990 all'articolo 1, comma 6, lettera c (che riguarda i trasferimenti destinati a Paesi nei cui confronti operano embarghi Onu) e all'articolo1, comma 7 (trasferimenti che riguardano armi biologiche, chimiche e biologiche, o "idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari").

Il provvedimento in esame **non modifica dunque nel merito la disciplina dei divieti** all'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento, che rimane quella stabilita dalla legge 185/1990. Viene invece **precisato che l'applicazione di tali divieti può essere disposta solo dal CISD** (su richiesta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentito il Ministro della difesa), **in via espressa o in virtù del silenzio assenso.**

Articolo 1, comma 1, lettera *b)*

La previsione in esame, **introdotta in sede referente**, **modifica il contenuto e la tempistica della relazione** che il governo è tenuto a presentare in Parlamento in relazione alle attività disciplinate dalla legge n.185.

La norma prevede che entro il **30 aprile** di ogni anno il Presidente del Consiglio invii al Parlamento la relazione in ordine ai lineamenti della politica esportativa italiana, alle decisioni assunte in materia dal Governo e alle operazioni autorizzate e svolte l'anno precedente. Lo stesso Presidente del Consiglio **riferisce alle Commissioni parlamentari entro 30 giorni** dalla trasmissione del documento.
La norma attuale prevede che la relazione venga presentata entro il 31 marzo e stabilisce un "obbligo governativo di riferire analiticamente alle Commissioni parlamentari" entro 30 giorni dalla trasmissione della relazione.

Si consideri che il contenuto della relazione al Parlamento viene modificato anche dal comma 1, lett. n), 2) del disegno di legge in esame (*su cui si veda più avanti*).

Relazione al Parlamento	
Testo vigente	**Disegno di legge 855-A**
Art. 5	Art. 5
1. 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	1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri invia al Parlamento una relazione entro il **30 aprile** di ciascun anno in ordine ai **lineamenti della politica esportativa italiana**, **alle decisioni assunte in materia dal Governo** e alle operazioni autorizzate e svolte entro il 31 dicembre dell'anno precedente e **riferisce alle Commissioni parlamentari** circa i contenuti della relazione **entro 30 giorni dalla sua trasmissione**.

Relazione al Parlamento	
Testo vigente	**Disegno di legge 855-A**
giorni dalla sua trasmissione .	
2. I Ministri degli affari esteri, dell'interno della difesa, delle finanze, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle partecipazioni statali e del commercio con l'estero, per quanto di rispettiva competenza, riferiscono annualmente sulle attività di cui alla presente legge al Presidente del Consiglio dei ministri il quale allega tali relazioni alla relazione al Parlamento di cui al comma 1.	2. I Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, delle imprese e del Made in Italy, per quanto di rispettiva competenza, riferiscono annualmente **entro il 15 marzo** sulle attività di cui alla presente legge al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della predisposizione della relazione di cui al comma 1.
3. La relazione di cui al comma 1 dovrà contenere indicazioni analitiche - per tipi, quantità e valori monetari - 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 Paesi indicati nelle autorizzazioni definitive, 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. La relazione dovrà contenere infine l'elenco dei programmi sottoposti a	3. La relazione di cui al comma 1 **indica i paesi di destinazione con il loro ammontare suddiviso per tipologia di equipaggiamenti e, con analoga suddivisione, le imprese autorizzate**; **l'elenco degli accordi da Stato a Stato di cui all'articolo 537-ter del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66**; l'elenco delle revoche delle autorizzazioni 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.

Relazione al Parlamento	
Testo vigente	**Disegno di legge 855-A**
licenza globale di progetto con l'indicazione dei Paesi e delle imprese italiane partecipanti, nonché le autorizzazioni concesse dai Paesi partner relative a programmi a partecipazione italiana e sottoposti al regime della licenza globale di progetto.	

Articolo 1, comma 1, lettera c*)*

La disposizione in esame re-introduce (con composizione e compiti lievemente diversi) **il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa** (CISD), che era stato **istituito dalla legge 185 del 1990.** Il comitato era stato poi **soppresso**, nell'ambito di un più ampio intervento di riorganizzazione delle strutture ministeriali, dalla legge n. 537 del 24 dicembre **1993**.

Il CISD era stato soppresso (insieme ad altri analoghi organismi) dall'art.1, comma 21 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, contenente "*Interventi correttivi di finanza pubblica*". Lo stesso articolo, al comma 24, delegava il Governo a riordinare le funzioni dei comitati soppressi, attribuendole ad altri organismi già esistenti. Il DPR 20 aprile 1994, n. 373 (*Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina*), all'articolo 6, comma 1 ha attribuito le funzioni di indirizzo del CISD al **Comitato interministeriale per la programmazione economica** (CIPE), stabilendo che esse siano esercitate su proposta del Ministro degli affari esteri (ora Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale).

Nel disegno di legge in esame– come si legge nella relazione illustrativa dello stesso - la reintroduzione dell'organismo ha lo scopo di "assicurare un **appropriato coordinamento al massimo livello politico** delle scelte strategiche in materia di scambi di materiali di armamento". "Tale attività infatti – continua la relazione - richiede un coordinamento stretto delle decisioni tra i vari dicasteri coinvolti, in quanto tale materia comporta una serie di valutazioni complesse, caratterizzate da **profonde interconnessioni tra la politica estera, la politica di sicurezza e di difesa e la politica economica ed industriale**".

Al comitato è attribuita la competenza di stabilire gli **indirizzi generali** per l'applicazione della legge n. 185/1990, nonché le **direttive generali** per i trasferimenti di materiali di armamento. Il comitato ha anche il nuovo compito di definire **criteri generali per l'applicazione dei divieti** alle cessioni di materiali, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 11 - *quinquies*, introdotto da stesso disegno di legge (*su cui vedi la scheda precedente*).

Di seguito il testo a fronte della disciplina del CISD nella versione originaria della legge 185/1990 e nel testo del disegno di legge in esame.

Testo originario legge 185/1990 (abrogato dalla l.537/1993)	**Disegno di legge A.S. 855-A**
Art.6 (***Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa***)	Art. 6 ***(Indirizzi generali)***
1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD).	1. *Identico*
2. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e di esso fanno parte i Ministri degli affari esteri, dell'interno, delle finanze, del tesoro, della difesa, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle partecipazioni statali e del commercio con l'estero. Possono essere invitati alle riunioni del Comitato altri Ministri interessati.	2. Il CISD è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, e dai Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle imprese e del made in Italy. **Le funzioni di segretario sono svolte dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri.** Possono essere invitati alle riunioni del CISD altri Ministri interessati.
3. Nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1, dei trattati e degli impegni internazionali cui l'Italia aderisce ed in attuazione delle linee di politica estera e di difesa dello Stato, valutata l'esigenza dello sviluppo tecnologico e industriale connesso alla politica di difesa e di produzione degli armamenti, il CISD formula **gli indirizzi generali per le politiche di scambio nel settore della difesa** e detta direttive d'ordine generale per l'esportazione, l'importazione ed il transito dei materiali di armamento **e sovrintende, nei casi previsti dalla presente legge, all'attività degli organi preposti all'applicazione della legge stessa.**	3. Nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 1 e degli obblighi internazionali dell'Italia e in attuazione delle linee di politica estera e di difesa dello Stato, valutata l'esigenza dello sviluppo tecnologico e industriale connesso alla politica di difesa e di produzione degli armamenti, il CISD formula **gli indirizzi generali per l'applicazione della presente legge** e per le politiche di scambio nel settore della difesa, detta direttive d'ordine generale per i trasferimenti di materiali di armamento **e può stabilire criteri generali per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 1, comma 11-quinquies.**
4. Gli indirizzi e le direttive formulati dal Comitato sono comunicati al Parlamento.	4. Gli indirizzi e le direttive di cui al presente articolo sono comunicati al Parlamento
5. Spetta altresì al CISD la individuazione dei Paesi per i quali debba farsi luogo ai divieti di cui all'articolo 1, comma 6.	
6. Il CISD riceve informazioni sul rispetto dei diritti umani anche da parte delle organizzazioni riconosciute dall'ONU e dalla CEE e da parte delle organizzazioni	

Testo originario legge 185/1990 (abrogato dalla l.537/1993)	Disegno di legge A.S. 855-A
non governative riconosciute ai sensi dell'articolo 28 della legge 26 febbraio 1987, n. 49.	

Articolo 1, comma 1, lettera d*), 1)*

La disposizione contiene norme **di mero aggiornamento delle denominazioni e delle competenze dei ministeri interessati.**

La lettera in esame aggiorna le **definizioni dei ministeri che partecipano al comitato consultivo** di cui all'art 7 della legge 185/1990, e cioè (nelle nuove denominazioni): i ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle imprese e del *made in Italy*, dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e della sicurezza energetica.

La composizione del comitato non viene modificata.

Articolo 1, comma 1, lettere *g*) e *h*)

Le due norme introducono **norme di semplificazione** per i trasferimenti di materiali all'interno dell'**Unione europea** o nell'ambito di programmi UE.
La lettera *g)* cancella la necessità di **autorizzazione all'avvio di trattative** contrattuali nel caso di scambi con Paesi dell'Unione europea.
La lettera *h*), **introdotta in sede referente**, prevede che se la domanda di autorizzazione individuale riguardi un trasferimento intracomunitario da effettuare nel quadro di **programmi di ricerca e sviluppo finanziati dall'Unione europea**, i termini del procedimento autorizzatorio sono ridotti della metà.

L'autorizzazione è attualmente richiesta per le **attività di intermediazione**. L'autorizzazione **resta comunque necessaria** nel momento in cui le trattative siano finalizzate e si intenda procedere al trasferimento di materiali all'interno dell'UE (artt. 10-bis e seguenti della legge 185/1990).

Nel caso in cui in trasferimenti infra-comunitari si svolgano nell'ambito di programmi finanziati dall'UE, viene prevista una riduzione dei **tempi di autorizzazione**.

Come conseguenza di questo intervento, la modalità di autorizzazione semplificata, previste della legge 185/1990 (articolo 4, comma 9) rimane in vigore per le sole trattive con Paesi NATO non UE.

Articolo 1, comma 1, lettere *l), e m)*

Con l'obiettivo di semplificare gli oneri amministrative per le imprese, le previsioni in esame **ampliano il termine per la presentazione della documentazione** comprovante la conclusione dell'operazione di trasferimento. A corredo di questa misura, vengono **inasprite le sanzioni amministrative** per la mancata produzione della documentazione.

Il termine per la presentazione della documentazione comprovante la conclusione del trasferimento è ampliato da **180 giorni a 12 mesi**. Nella relazione illustrativa al provvedimento, tale misura è motivata "in considerazione dei **tempi lunghi** ordinariamente riscontrati nel rilascio delle necessarie attestazioni da parte delle autorità dei Paesi destinatari delle operazioni".

La documentazione richiesta dalla legge (articolo 20, comma 1) è "il formulario di verifica ovvero la bolletta doganale di entrata nel Paese di destinazione finale ovvero per la documentazione di presa in consegna da parte dell'ente importatore, ovvero documentazione equipollente rilasciata dall'autorità governativa locale".

La **sanzione amministrativa** per la mancata produzione della prescritta documentazione è aumentata nel minimo da 150 a 500 euro e nel massimo da 1.500 a 2000 euro.

Articolo 1, comma 1, lettera *n*), 1)

La norma chiarisce i soggetti cu cui grava **l'obbligo di comunicazione delle transazioni** concernenti le operazioni di trasferimento di materiali di armamento.

La norma chiarisce che gli obblighi di comunicazione delle transazioni bancarie riferite a operazioni di trasferimento di materiali d'armamento (previsti dalla legge 185/1990) incombono sulle **banche e sugli intermediari finanziari**, di cui agli articoli 13 e 106 del decreto legislativo n. 385 del 1993.

Articolo 1, comma 1, lett. *n*), 2)

La previsione in esame**, introdotta in sede referente,** abroga il comma 4 dell'art.27, della legge 185/1990**, in materia di attività bancaria.**

L'art. 27 della legge 185/1990 prevede che **tutte le transazione bancarie** in materia di esportazione, importazione e transito di materiali di armamento, come definiti dalla legge, siano **notificate al Ministero dell'Economia e finanze** (comma 1), **che deve autorizzarle** entro 30 giorni dalla notifica (comma 2). Il comma 3 disciplina l'accertamento delle **violazioni e l'irrogazione delle sanzioni**. **Tali previsioni restano invariate**.

Il comma 4 - di cui si propone invece l'abrogazione - prevede che la relazione al Parlamento, di cui all'articolo 5, contenga un **capitolo sull'attività degli istituti di credito** operanti nel territorio italiano attivi nell'importazione, esportazione e transito di armamenti, sulla base dei **dati trasmessi dal Ministero dell'economia e delle finanze**, derivanti dalla sua attività di raccolta delle comunicazioni di cui al comma 1.

Articolo 1, comma 1, lettere *d*), 2; *e*); *f*) e *i*)

Le previsioni in contengono **norme di abrogazione** della legge 185/1990**.**

Si riporta di seguito il contenuto delle norme di cui si prevede l'abrogazione.

L'**art.7 comma 3** della legge 185/1990 prevede che il comitato consultivo istituito presso il MAECI si avvalga della consulenza tecnica di due esperti nominati dal Ministero stesso, di concerto con altri dicasteri, e di esperti "designati di volta in volta".

L'**art.7-ter**, introdotto dopo la soppressione del CISD, attribuisce la funzione di definire gli indirizzi per l'applicazione della legge al MAECI, "d'intesa con i Ministeri della difesa e dello sviluppo economico e con il competente ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Si ricorda che, nel disegno di legge in esame, tale funzione viene nuovamente attribuita al CISD.

L'**art. 8** ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un **ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento**, "con il compito di fornire al CISD pareri, informazioni e proposte - nel quadro degli indirizzi generali delle politiche di scambio nel settore della difesa adottati dal Parlamento e dal Governo – relative alla produzione nazionale dei materiali di armamento, sui problemi e sulle prospettive di questo settore produttivo in relazione alla evoluzione degli accordi internazionali". L'ufficio, inoltre, "contribuisce anche allo studio e alla individuazione di ipotesi di conversione delle imprese. In particolare identifica le possibilità di utilizzazione per usi non militari di materiali derivati da quelli di cui all'articolo 2, ai fini di tutela dell'ambiente, protezione civile, sanità, agricoltura, scientifici e di ricerca, energetici, nonché di altre applicazioni nel campo civile". L'ufficio "si avvale del contributo di esperti indicati dalle organizzazioni sindacali e degli imprenditori".

L'**art.13 comma 4**, prevede che "decorsi 60 giorni dalla data di presentazione [*al MAECI* della domanda di autorizzazione di cui all'articolo 11, senza che sia stata rilasciata la prevista autorizzazione o comunicata al richiedente alcuna decisione, l'impresa interessata potrà rivolgersi al CISD che procede alla decisione definitiva".

Il dpr. 20 aprile 1994, n.373, aveva già disposto la "cessazione di efficacia" della previsione in esame.

Articolo 1, comma 2

Il comma prevede la clausola di **invarianza finanziaria**.

La norma in esame stabilisce che “all’attuazione della presente legge si provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente”.