



Istituto di Ricerche Internazionali
ARCHIVIO DISARMO

Piazza Cavour 17 - 00193 Roma
tel. 0636000343 fax 0636000345
email: info@archiviodisarmo.it
www.archiviodisarmo.it

***La legge comunitaria 2010 e le modifiche alla legge 185 del 1990
sui trasferimenti di armi.***

In Commissione politiche comunitarie al Senato è ripreso l'iter di approvazione del disegno di legge comunitaria (Atto Senato n. 2322-B), un pacchetto omnibus con cui l'Italia adotta le direttive della Commissione europea che è necessario recepire nell'ordinamento italiano. Il testo è alla terza lettura dopo che la Camera dei deputati aveva modificato il testo approvato dal Senato (AC 4059).

L'art. 12¹, per recepire e dare attuazione alla Direttiva 2009/43/CE² sulla semplificazione dei trasferimenti di armi tra i Paesi dell'Unione Europea, comporta una serie di modifiche alla legge 185 del 1990 che regola le esportazioni di armi italiane.

¹ Art. 12. (Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009).

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per dare attuazione alla direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalla stessa direttiva e nel rispetto dei principi contenuti nella medesima nonché nelle posizioni comuni 2003/468/PESC del Consiglio e 2008/944/PESC del Consiglio, rispettivamente del 23 giugno 2003 e dell'8 dicembre 2008.

2. La delega di cui al comma 1 deve essere esercitata in conformità ai principi di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, su proposta del Ministro per le politiche europee, di concerto con i Ministri per la semplificazione normativa, degli affari esteri, della difesa, della giustizia, dell'interno e dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, con le modalità e le procedure di cui all'articolo 1 della legge 4 giugno 2010, n. 96, con particolare riferimento, in ragione della materia trattata, al parere delle competenti Commissioni parlamentari e nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2 della medesima legge 4 giugno 2010, n. 96, e all'articolo 1 della presente legge, prevedendo, ove necessario, semplificazioni di natura organizzativa e amministrativa, nonché ulteriori fattispecie sanzionatorie di natura amministrativa nel rispetto dei principi di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185.

4. Con uno o più regolamenti si provvede ai fini dell'esecuzione ed attuazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, con le modalità e le scadenze temporali ivi previste.

5. Gli oneri relativi alle autorizzazioni per le forniture, alle certificazioni e ai controlli da eseguire da parte di uffici pubblici, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, sono posti a carico dei soggetti interessati, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio, ove ciò non risulti in contrasto con la disciplina comunitaria. Le tariffe di cui al presente comma sono determinate con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli introiti derivanti dal pagamento delle tariffe determinate ai sensi del presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, alle amministrazioni che rilasciano le citate autorizzazioni e certificazioni ed effettuano i controlli previsti dal presente articolo.

6. I tempi di rilascio dei pareri tecnici e delle autorizzazioni connessi alle attività di certificazione di cui alla direttiva 2009/43/CE sono disciplinati secondo i principi di semplificazione e trasparenza di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, non potendo, comunque, superare la durata massima di trenta giorni.

2 Il Parlamento europeo, con la risoluzione legislativa del 16 Dicembre 2008, ha adottato una direttiva che mira a semplificare le norme e le procedure applicabili al trasferimento intracomunitario di prodotti destinati alla difesa al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Tale direttiva rientra nel cosiddetto "Defence Package", vale a dire quel "pacchetto" normativo costituito in sede Unione Europea oltreché dalla direttiva in questione anche da quella sugli appalti pubblici difesa e sicurezza e dalla comunicazione sulla competitività delle industrie europee

L'iter delle modifiche alla legge 185/90 è ripreso in modo molto solerte e, allo stesso tempo, disordinato. Il 12 ottobre, nelle Commissioni riunite affari esteri e difesa è iniziato anche il percorso del DDL AS 2404 che ha un contenuto simile a quello delle previsioni della legge comunitaria che vogliono modificare la legge 185³. Due disegni di legge, entrambi governativi, mirano quindi a modificare la legge italiana sul commercio di armi.

La legge 185 è considerata un modello a livello internazionale per i divieti che impone ai trasferimenti (verso paesi in conflitto, dove si registrano violazioni dei diritti umani, qualora vi sia il rischio di "triangolazioni" verso destinazioni vietate etc.), per le rigorose procedure che accompagnano l'iter, per la garanzia rispetto di un'effettiva destinazione attraverso un certificato di uso finale e per la trasparenza che impone a imprese e governo. Il rischio è che il Governo la stravolga.

L'art. 12 del DDL 2322-B presenta una serie di criticità che comporteranno il gravissimo rischio di un alleggerimento dei controlli sui trasferimenti di armi attraverso semplificazioni amministrative che rischiano di creare un *vulnus* nel sistema delle procedure di autorizzazione. Inoltre il DDL non focalizza l'attenzione sulle reali lacune della legislazione di armi. Ecco di seguito alcuni nodi problematici.

- Il governo per la prima volta su una materia così delicata che riguarda la politica estera e di sicurezza del Paese, ha deciso di fare approvare al Parlamento una legge delega. Sarà poi l'esecutivo a scrivere le norme sul commercio di armi sulla base delle poche indicazioni contenute nell'art. 12 della proposta di legge "comunitaria".

Senza alcuna trasparenza e senza nessun confronto in Parlamento. È assai discutibile che, su materie che riguardano la politica estera e di difesa italiana, cambiamenti di tale portata siano approvati con lo strumento del decreto legislativo a seguito della legge delega. È la prima volta che si procede attraverso una legge delega per modificare la legislazione sulle esportazioni di armi. Il grave rischio è che il Governo possa stravolgere la legge 185 attraverso un decreto legislativo che non verrà votato dal Parlamento.

- Inoltre i sei commi che contengono la delega non definiscono in modo definito e rigoroso i principi e criteri direttivi che dovrebbero improntare la redazione del decreto legislativo conseguente, come prevede la Costituzione italiana, lasciando mano libera all'esecutivo di modificare senza troppi paletti la legge 185/90 sul commercio di armi. In un settore che riguarda la sicurezza e la pace internazionale è indispensabile che i criteri siano definiti in modo chiaro e preciso. Basti da questo punto confrontare i contenuti dei principi e dei criteri direttivi previsti dal DDL 2404, per comprendere come quelli previsti dal DDL "comunitario" non siano affatto definiti.

Il rischio è che attraverso una serie di semplificazioni dovuto al recepimento della direttiva si svuotino i contenuti della legge 185 del 1990 liberalizzando le esportazioni di armi.

della difesa.

³ Nella stessa giornata riprendeva la discussione in Commissione politiche comunitarie, il senatore Del Vecchio (PD), segnala criticamente come, da parte delle Commissioni esteri e difesa, sia stato recentemente incardinato l'Atto Senato n. 2404 riguardante il recepimento della direttiva 2009/43/CE, il quale, di fatto, verrebbe già operato con il provvedimento in esame grazie alla mediazione esperita, durante la prima lettura del disegno di legge, in seno alla 14ª Commissione del Senato. A suo avviso, deve rimanere salda l'intesa tra i Gruppi parlamentari affinché questa importante direttiva comunitaria venga trasfusa nell'ordinamento nazionale secondo le modalità previste dal disegno di legge comunitaria 2010, che, nel merito, risultano essere più garantiste ed adeguate rispetto a quelle preconizzate nel disegno di legge n. 2404. Gli ha replicato la presidente della Commissione Boldi (LNP) garantendo per il recepimento della direttiva 2009/43/CE secondo la formulazione presente nel disegno di legge comunitaria 2010".

- La direttiva dell'UE tende a semplificare i trasferimenti di prodotti della difesa fra gli Stati membri, introducendo l'istituto della licenza generale e riducendo i controlli sui transiti: si dovrebbe introdurre una licenza generale di trasferimento che esenterebbe lo Stato Membro a cui il fornitore appartiene dal rilascio di alcuna altra autorizzazione per il transito attraverso altri Stati membri o per l'ingresso nel territorio di altri Stati membri. Ma se è questo lo scopo del recepimento della direttiva, sarebbe stato più adeguato scrivere un disegno di legge per recepire puntualmente questo istituto. Con la procedura che si è adottata non è chiaro né definito quali modifiche potranno essere apportate alla legge 185/90.

- Un'altra questione che crea molta preoccupazione è nel contenuto della delega. Dovranno essere recepite, secondo le disposizioni che saranno esaminate al Senato, la direttiva sui trasferimenti di armi all'interno dell'UE ma non è affatto chiaro (anzi l'espressione usata nel rispetto sembra creare ulteriore incertezza al legislatore delegato) due posizioni comuni molto importanti: la prima è quella sui controlli dei mediatori di armi, i cosiddetti "brokers". La seconda posizione comune è il cosiddetto Codice di condotta europeo. Che la delega possa essere esercitata nel rispetto dei principi di cui alla legge 9 luglio del 1990, n. 185 è un criterio senz'altro poco puntuale.

- Per quanto riguarda la disciplina del certificato di uso finale (che garantisce dal rischio di triangolazioni), si rischia di semplificare le procedure con il rilascio di un certificato da parte della stessa impresa che esporta le armi (una sorta di autocertificazione che in questo settore appare poco opportuna). La disciplina attuale prevede che per l'esportazione a paesi extraeuropei siano le autorità consolari italiane a garantire sulla destinazione delle armi. Ma nelle legislazioni di molti Paesi dell'Unione Europea non è così. I recenti casi di presunta corruzione a carico di aziende italiane di armi, di cui si è parlato nelle ultime settimane sui media, dovrebbero ulteriormente sconsigliare questa possibilità.

- La delega è poi "sui generis" per un'altra serie di ragioni. La prima è che sarà il Ministero per le politiche comunitarie a redigere il decreto legislativo e non i Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa che sono coinvolti nelle procedure che saranno modificate (mentre il Ministero per le politiche comunitarie non ha alcuna competenza nelle procedure per l'export di armi). I Ministeri che hanno tutti i poteri in materia di trasferimenti di armi (esteri e difesa) sono stati scavalcati dal Ministero delle politiche comunitarie.

- Infine, l'attuale formulazione dell'art. 12 non consentirebbe di intervenire, invece, sulla legislazione relativa all'esportazione di armi da fuoco "ad uso civile" (ovvero pistole, fucili e relative munizioni) su cui l'attuale disciplina italiana presenta una serie di lacune per i regimi di controllo, sicurezza e trasparenza. Dalla formulazione del primo comma dell'art. 12 del DDL non consentirebbe neppure di adeguare la disciplina italiana a contrastare i traffici illegali dei mediatori di armi. Malgrado la posizione comune che impone all'Italia di adeguare la propria legislazione sia addirittura del 2003. E che siano provati tutta una serie casi in cui trafficanti di armi operavano in Italia "estero su estero" (ovvero senza che le armi passassero dal territorio italiano) per trasferire armi in Stati sotto embargo (Ruanda, ex Jugoslavia, Liberia e Sierra Leone). Tutti assolti per difetto di giurisdizione.

- Inoltre vi è la possibilità che attraverso il recepimento della direttiva si eliminino i controlli sugli istituti di credito coinvolti nelle transazioni relative a trasferimenti di armi e le relative misure di trasparenza. Si tratta di un aspetto qualificante della legge 185 del 1990 che potrebbe essere eliminato o comunque ridimensionato.

Nel 2003 il Governo per ratificare un accordo tra Paesi europei (Accordo quadro/LOI), ha provato con tutti i mezzi ad allargare la modifica ben oltre quelli che erano i vincoli che tale accordo poneva. Si mirava a cancellare le misure di trasparenza, eliminare i controlli sulle banche d'appoggio dei trasferimenti (le banche armate), modificare i rigidi divieti posti dalla legge 185 del 1990, considerata un esempio a livello internazionale.

Questa volta il Governo non vuole correre rischi e intende utilizzare una legge delega per avere poi le mani libere per scrivere il successivo decreto legislativo. In questa materia, emarginare il dibattito Parlamentare è un grave rischio democratico su una materia che coinvolge la politica estera e di sicurezza del Paese e col il grave rischio di esportare armi italiane in paesi in stato di conflitto. Come spesso è accaduto in passato. Anche dal segretariato internazionale di Amnesty International è stato lanciato un allarme lo scorso novembre denunciando il rischio che l'Italia allenterà i controlli e la trasparenza farà un passo indietro.

Il rischio di queste modifiche è che si utilizzino altri Paesi europei che hanno legislazioni meno rigide di quella italiana per triangolare le armi fuori dai confini dell'Unione Europea. Tra i 27 Paesi dell'Unione, alcuni hanno legislazioni e controlli decisamente inadeguati. O ad esempio che componenti di armi italiane siano esportate verso un Paese dell'UE con una legislazione meno rigida e poi assemblate e riesportate chissà dove.

I trasferimenti di armi italiane nel 2010

I precedenti in materia non sono rassicuranti. Basti dire che sino a pochi mesi fa l'Italia era il primo esportatore di armi alla Libia. Armi di tutti i generi, da guerra e leggere. E, inoltre, anche tutti gli altri Paesi in cui negli ultimi vi sono state o sono ancora in corso rivoluzioni democratiche (Egitto, Tunisia, Libia, Yemen e Siria) sono stati negli ultimi anni ottimi clienti dell'industria bellica italiana.

Le esportazioni di armi italiane negli ultimi anni sono cresciute a ritmi notevoli. Il valore delle armi consegnate nel 2010 è stato pari a 2,7 miliardi di euro (+550 milioni rispetto al 2009, pari a + 25%), l'importo più alto dal 1997. Interessante anche la distribuzione per aree geografiche: al primo posto l'Africa settentrionale ed il Medio Oriente con oltre 1,4 miliardi (49%). Nel 2010, i principali importatori di armi italiane per valore sono stati gli Emirati Arabi e l'Arabia Saudita. Nell'elenco degli Stati che hanno importato armi dall'Italia nel 2010 sono presenti una serie di paesi in stato di conflitto o sotto embargo: Cina, Libia, Iraq, Somalia, Kenya e Zambia, solo per citare degli esempi.

Le lacune nella legge italiana: i controlli su armi da fuoco

In governo ritiene urgente recepire la direttiva per facilitare i trasferimenti all'interno dell'UE. Tuttavia andrebbero considerate urgente colmare delle gravi lacune nella legislazione sulle armi di piccolo calibro. In particolare, è urgente migliorare i controlli e le misure di trasparenza sulle esportazioni di armi da fuoco (fucili, pistole e relative munizioni).

Le armi comuni da sparo (che sono spesso usati da eserciti e forze di polizia) hanno controlli per i trasferimenti all'estero meno rigidi delle armi d'uso militare. Sono sottoposte al controllo del Ministero dell'Interno e le pratiche amministrative necessarie per il rilascio dell'autorizzazione

all'esportazione sono svolte dalle autorità di polizia locale, in Prefettura. Per le armi leggere ad uso civile, non è disponibile uno strumento pubblico di controllo come la Relazione Annuale sugli armamenti militari e non sono previste adeguate misure di trasparenza.

La dicotomia del sistema legislativo italiano (diviso tra armi da guerra/armi civili) e la mancanza di controllo pubblico sui destinatari delle armi del secondo tipo sono fattori che moltiplicano le eventualità che tali armi raggiungano teatri di guerra e/o luoghi dove vengono violati i diritti umani.

Emerge, infatti, negli ultimi anni l'esportazione verso Paesi sottoposti a embarghi internazionali sulle forniture di armi (Cina, Libano, Repubblica Democratica del Congo, Iran, Uzbekistan, Armenia e Azerbaïjan) e verso Paesi in cui sono in atto conflitti e in cui si riscontrano gravi violazioni dei diritti umani riconosciute non solo da organizzazioni non governative, ma anche dalle stesse Nazioni Unite e dall'Unione Europea (Federazione Russa, Thailandia, Filippine, Pakistan, India, Afghanistan, Israele, Nigeria, Congo e Kenya).

Il caso delle armi alla Libia

L'Italia negli ultimi anni, come hanno dimostrato i dati e le ricerche dell'Istituto di ricerca Archivio Disarmo, è stato il principale esportatore di armi alla Libia. Oltre 200 milioni di euro tra il 2008 e il 2009 per esportare in Libia armi di tutti generi: elicotteri, velivoli, motovedette e missili.

E solo pochi mesi, grazie al lavoro della Rete Italiana Disarmo e di Altraeconomia, è emerso un enorme trasferimento di armi italiane in Libia. Della maggior fornitura di armi leggere italiane in Libia dalla fine dell'embargo nel 2004 si sapeva solo l'importo complessivo: 7,8 milioni di euro riportati dall'ISTAT per l'export del 2009⁴ ma, come per tutti questi dati, senza dettaglio dell'effettivo materiale trasferito (la dicitura è relativa alla classe di appartenenza: armi, munizioni e loro parti e accessori).

Il Governo di Malta, più solerte di quello italiano che non ha avviato questa procedura, ha comunicato tale movimentazione (le armi sarebbero transitate dal porto maltese) al registro dell'Unione europea previsto dal Codice di condotta europeo sui trasferimenti di armi finite nelle mani del settore di Pubblica Sicurezza del Comitato Popolare Generale (l'istituzione di Governo Libica).

Una lacuna rilevante della nostra legislazione che, nel prevedere due diversi percorsi per armi civili e militari, lascia troppa discrezionalità in alcuni casi al limite. Nella sostanza, infatti, è difficile pensare ad un utilizzo non militare per le 7500 pistole PX4 (calibro 9, con caricatore supplementare ed accessori) e le 1900 carabine CX4 (calibro 9, anch'esse con caricatore supplementare) della Beretta ed anche per i 1800 fucili ad anima liscia Benelli.

Emerge la debolezza dei controlli sul commercio di armi da fuoco e la scarsa trasparenza esistente a riguardo: l'Italia non ha infatti dichiarato all'UE la propria vendita (che compare solo nelle statistiche nazionali di export, come detto) e nessuno avrebbe potuto conoscere l'esatto numero di pistole e fucili consegnati. Autorizzati come armi ad uso civile e poi finiti molto probabilmente sulle piazze degli scontri per compiere gravi violazioni dei diritti umani.

⁴ Dati sulla base di elaborazioni dell'Istituto di ricerche internazionali Archivio Disarmo. Ricerca di prossima pubblicazione.

