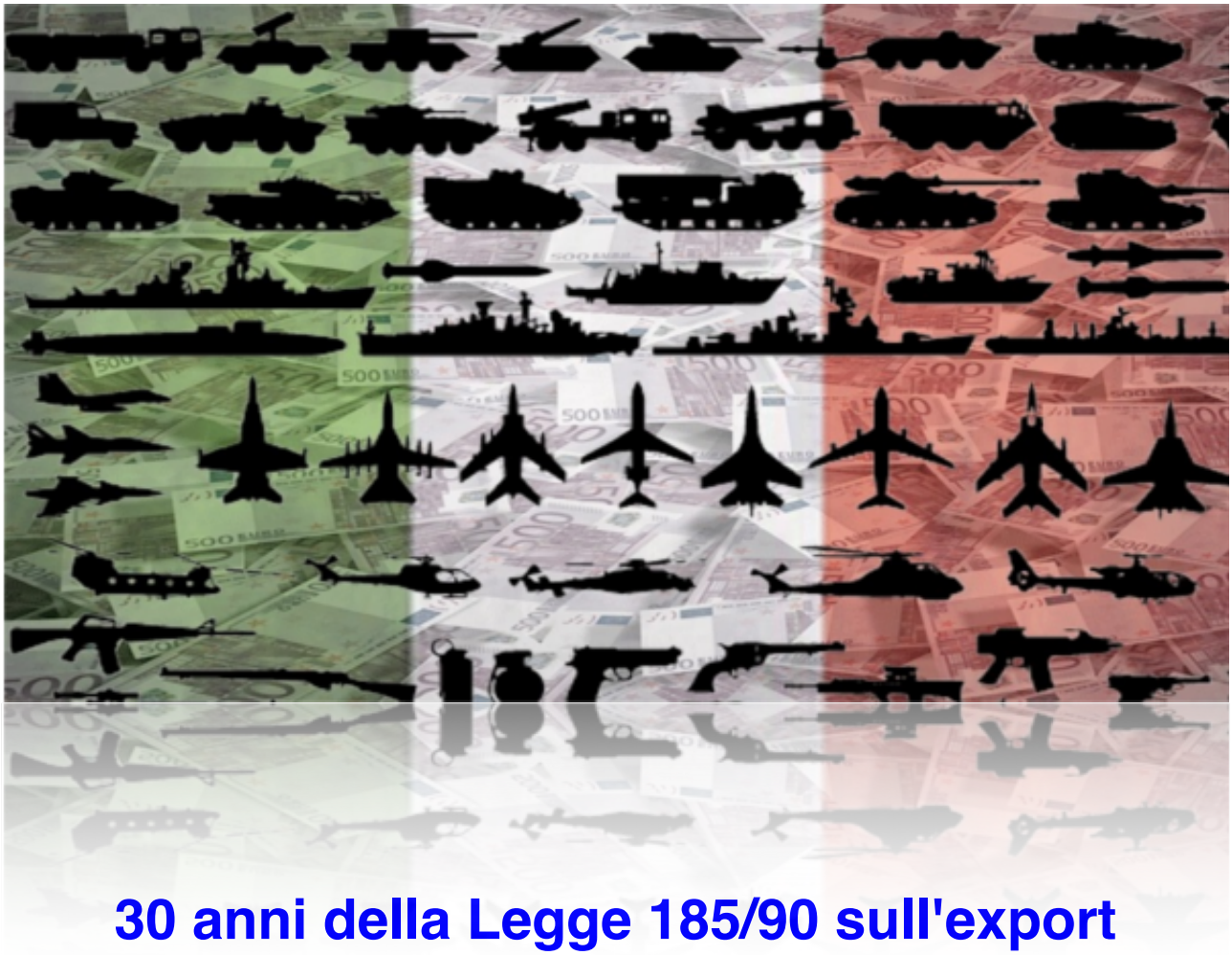
9 luglio 1990 – 9 luglio 2020

30° Anniversario della legge 185/90

"Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"



30 anni della Legge 185/90 sull'export militare: dati ed analisi di tre decenni di vendita di armi italiane

CONTROLLARMI
rete italiana per il disarmo

retedellapace

L'impostazione di fondo della legge 185/90 e i suoi strumenti

"*IL PRESENTE DISEGNO DI LEGGE NASCE PRINCIPALMENTE DALL'ESIGENZA DI DISPORRE DI UN'ORGANICA E MODERNA DISCIPLINA LEGISLATIVA, ISPIRATA A PRINCIPI DI RIGORE E TRASPARENZA, IDONEA AD ASSICURARE UN CORRETTO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ NEL SETTORE DELLA COMMERCIALIZZAZIONE DELLE ARMI E DI MATERIALI DI PARTICOLARE INTERESSE STRATEGICO".*

Con queste parole il 9 dicembre 1987 l'allora Ministro della Difesa, Valerio Zanone, presentava a nome del governo Goria l'atto Camera n. 2033, cioè il disegno di legge che ha costituito la base della legge n. 185 del 9 luglio del 1990: "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento".
Una legge fortemente richiesta da ampi settori della società civile e dell'associazionismo laico e cattolico che, già a partire dagli anni Ottanta, denunciarono i numerosi traffici di armi del nostro Paese e avevano avviato la mobilitazione "Contro i mercanti di morte". La normativa – come evidenziava il ministro Zanone – aveva lo scopo di regolamentare questa controversa materia con "rigore e trasparenza".

Anche a 30 anni di distanza (considerando inoltre l'esplosione dell'export militare italiano avvenuta negli ultimi anni) è necessaria un'analisi approfondita e un tentativo di bilancio.
Lo facciamo a partire da una testimonianza del recentemente scomparso Eugenio Melandri, tra i principali esponenti della campagna "Conto i mercanti di morte.

> *"Armi italiane uccidono in tutto il mondo". Cominciava così l'appello che ha dato vita alla campagna "Contro i mercanti di morte" nata per contrastare i commerci di armi che vedevano il nostro paese in prima fila, spesso nei traffici illeciti e clandestini. Armamenti e mine, tante mine, che andavano anche a paesi in guerra con una sorta di "ecumenismo" degli affari che permetteva di esportare armi a tutte le parti in conflitto.*
> *E' stata una campagna che ha coinvolto gran parte della società civile italiana con centinaia di incontri in tutta la penisola, con assemblee con gli stessi operai impiegati nelle industrie di armi. Ne è nata la legge n. 185/90 che rappresentava a quel tempo una delle leggi più restrittive a livello mondiale. Anche se gli stessi promotori – voglio ricordare in modo particolare don Tonino Bello e Aldo De Matteo – lo stesso giorno dell'approvazione della legge avrebbero voluto presentarne un'altra di un solo articolo che affermasse che l'Italia, partendo dal dettato costituzionale, ripudiando la guerra, si impegnava a non fabbricare e a non esportare nessun sistema d'arma.*
> *Purtroppo in questi anni l'Italia ha continuato ad esportare armamenti, spesso anche aggirando le norme della legge. Oggi siamo in un contesto internazionale molto diverso, in presenza di una guerra mondiale "a pezzi", come direbbe papa Francesco. Di qui l'impegno a non fermarsi e a continuare la lotta per il disarmo e la pace. Il fatto che tanti anni fa la mobilitazione sociale abbia ottenuto quel grande risultato può e deve diventare uno stimolo a non scoraggiarsi mai anche di fronte alle sfide che questo nuovo secolo ci presenta.*

Prima dell'entrata in vigore della legge 185/90, l'esportazione di armamenti in Italia era regolata da disposizioni che concernevano in genere il commercio con l'estero. Il boom delle esportazioni di armi italiane iniziò alla fine degli anni Settanta e arrivò al culmine nei primi anni Ottanta. La destinazione principale era rappresentata dai Paesi del Sud del mondo, dai quali proveniva una domanda orientata prevalentemente a prodotto tecnologicamente di medio livello e politicamente non condizionanti quali quelli italiani.
La politica italiana delle esportazioni di armi era quindi caratterizzata da criteri commerciali, con nessuna considerazione per il livello di protezione dei diritti umani garantito dai paesi importatori, il

loro eventuale stato di conflitto, o per il loro eventuale effetto sulla stabilità regionale e sullo sviluppo dei paesi importatori.
Nel 1990, a seguito della presentazione di proposte di legge ad hoc durante varie legislature a partire dagli anni '70 e dopo oltre cinque anni di dibattito parlamentare, venne promulgata la legge n.185/1990, intitolata "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento".
Fino a quel momento, e per quasi 50 anni, era infatti sostanzialmente rimasto in vigore il Regio Decreto n. 1161 dell'11 luglio 1941 (firmato da Mussolini, Ciano, Teruzzi e Grandi) che aveva sottoposto l'intera materia al "**segreto di Stato**" sottraendola ad ogni controllo del Parlamento. Solo a metà degli anni Settanta furono emanati dal Ministro del Commercio con l'Estero due decreti (uno dei quali peraltro non venne mai pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale) che resero note alcune esportazioni di materiali bellici. Ma come detto fu solo grazie alla forte mobilitazione di un **ampio movimento della società civile** e dell'associazionismo laico e cattolico, ed in particolare alla campagna *"Contro i mercanti di morte",* che dopo diversi anni di intenso lavoro parlamentare durante due legislature, nel 1990 il nostro paese arrivò finalmente a dotarsi di una **legge sul controllo** delle esportazioni di armamenti.

In base a queste linee di fondo la legge si caratterizza dunque per **tre aspetti**:

1) innanzitutto, richiede che le decisioni sulle esportazioni di armamenti **siano conformi** alla politica estera e di difesa dello Stato «**secondo i principi della Costituzione repubblicana** che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» elencando una precisa serie di divieti (art.1);
2) in secondo luogo, ha introdotto un sistema di **controlli da parte del Governo**, prevedendo specifiche procedure di rilascio delle autorizzazioni prima della vendita e modalità di controllo sulla destinazione finale degli armamenti;
3) infine, richiede al governo di inviare una dettagliata **informazione al Parlamento** attraverso una Relazione annuale predisposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri che comprenda le relazioni (allegati) dei vari ministeri a cui sono affidate diverse competenze in materia di esportazioni di armamenti. (art. 5).

La **legge 185/90** introduce, per le esportazioni di materiale di armamento, il sistema dell'**autorizzazione**:

- La ditta che vuole esportare deve richiedere l'autorizzazione al Governo;
- Destinatari possono essere solo governi esteri od imprese da questi autorizzati;
- Alla richiesta va allegato un Certificato di Uso Finale (CUF) rilasciato dal Governo destinatario e attestante che il materiale verrà esportato per proprio uso e che non verrà riesportato.

La legge 185/90 **vieta l'esportazione di armamenti verso**:

- Paesi in stato di conflitto armato;
- Paesi la cui politica contrasti con **l'articolo 11 della Costituzione italiana**: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo";
- Paesi sotto embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte dell'ONU o dell'UE;
- Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle Convenzioni sui diritti umani;
- Paesi che, ricevendo aiuti dall'Italia, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese;

La legge 185/90 **vieta l'esportazione di armi in contrasto con**

- gli impegni internazionali dell'Italia (accordi firmati ad es: non proliferazione nucleare);
- i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo;
- mantenimento di buone relazioni con altri Paesi;
- quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali (le cosiddette *triangolazioni*).

La legge 185/90 prevede che a fine marzo di ogni anno il Presidente del Consiglio fornisca al Parlamento una relazione sulle operazioni di esportazione, importazione e transito di armi avvenute nell'anno precedente. La relazione è una delle poche fonti informative sul commercio italiano di armamenti, ma espone dei dati in forma sempre più aggregata.

La **legge 185/90** è una buona legge, rispetto alla situazione normativa degli altri Paesi, anche se con importanti lacune:

- Esclude dal suo ambito di applicazione alcune categorie di armi leggere (esportazione competente al Ministero degli Interni);
- **Nel corso degli anni la legge 185 è stata disapplicata dai vari governi che si sono succeduti con una serie di decreti o con interpretazione non conformi al dettato e/o allo spirito legislativo.**

Il decreto legislativo 22 giugno 2012, n. 105 ha modificato la legge n. 185/1990, in attuazione della direttiva 2009/43/CE, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

L'aggiornamento della legge 185/90 è stato realizzato per adeguare il sistema dei controlli ai cambiamenti intervenuti nel commercio di armi. Un settore in cui la globalizzazione ha provocato una serie di profonde trasformazioni a livello europeo ed internazionale. Le maggiori industrie della difesa sono diventate holding internazionali, con partecipazioni incrociate, che fanno coproduzioni di progetti internazionali e cercano dunque di utilizzare tutte le scappatoie possibili per ottenere autorizzazioni alla vendita, di fatto utilizzando "triangolazioni" interne alla UE.

Nel 2012 per prima volta il legislatore è intervenuto attraverso lo strumento del decreto legislativo per modificare la disciplina del commercio di armi, una legislazione sensibile dal punto di vista della sicurezza. In particolare, la legge delega approvata dal Parlamento contiene una serie di indirizzi molto generici, lasciando sostanzialmente ampia discrezionalità al Governo. Il Parlamento ha di fatto abdicato alle sue prerogative costituzionali. E' opportuno ricordare che la legge delega è stata approvata durante il Governo Berlusconi e, successivamente, il decreto delegato è stato emanato dal Governo Monti. L'attuazione si è avuta nel 2013 con modifica radicale dell'impianto di autorizzazione e controllo dell'export di armamenti e con l'elevazione ad Autorità Nazionale (e dunque centrale in tutto il processo) dell'Unità per l'Autorizzazione dei Materiali d'Armamento (UAMA) in seno al Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le modifiche sono intervenute su molte previsioni della legge 185 con l'estensione dei controlli e dell'applicazione a una serie di attività prima non previste, come ad esempio l'intermediazione e la delocalizzazione produttiva. I controlli previsti dalla legge 185/1990 sono estesi alle armi da fuoco se esportate a forze armate o di polizia. Sono state introdotte una serie di modifiche sostanziali al trasferimento di materiali d'armamento all'interno dell'Unione Europea. 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.

Modifiche alla legge 185 erano già intervenute con la legge 146 del 2003, che aveva già profondamente semplificato gli scambi intracomunitari per i programmi di collaborazione governativa che vedano coinvolti più Stati. Le modifiche del 2003 erano state, in particolare, al

centro di un ampio dibattito che aveva portato il Parlamento ad approvare sei emendamenti proposti dalla coalizione di associazioni e istituti di ricerca che chiedeva di non ridurre i controlli sul commercio internazionale di armi.
Infine va ricordato che la legge 185/90 ha ispirato le successive normative europee e lo stesso trattato Arms Trade Treaty entrato in vigore a dicembre 2014 dopo la Ratifica unanime anche del Parlamento italiano avvenuta nel 2013.

I dati quantitativi dell'export di armamenti (riassunti successivamente nell'apposita sezione di questo Report) offrono importanti indicazioni per esaminare la politica esportativa adottata in questi anni dai vari governi. Ma per verificare la corretta attuazione della prescrizioni della legge occorrerebbe un'analisi dettagliata degli specifici sistemi d'armamento esportati dall'Italia nei vari paesi. E' proprio questa verifica che nel corso degli anni è diventata sempre più difficile tanto da renderla **oggi praticamente impossibile**. Mentre, infatti, le prime Relazioni consegnate al Parlamento riportavano con precisione, e in un chiaro quadro sinottico, il sistema d'arma esportato per quantità e valore, la ditta produttrice e il paese destinatario, nel corso degli anni queste informazioni sono state scorporate in una serie di tabelle che oggi non permettono più di conoscere le armi effettivamente esportate verso i diversi paesi acquirenti. Inoltre ormai da quasi 10 anni è stato reso **impossibile conoscere le singole operazioni svolte dagli istituti di credito**: un fatto che **ha favorito soprattutto i gruppi bancari esteri** che, a differenza di gran parte delle banche italiane, non hanno adottato politiche di responsabilità sociale riguardo ai finanziamenti all'industria militare e ai servizi per esportazioni di armi.

La *"Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"* è un documento ufficiale che ogni governo – in ottemperanza alla Legge n. 185 del 1990 (art. 5) – è tenuto a predisporre e inviare alle Camere entro il 31 marzo. a parola fondamentale è "**controllo**".

Pur essendo stata ripetutamente modificata, come detto in precedenza, anche per recepire le nuove direttive europee sui trasferimenti intracomunitari di sistemi militari, la legge 185/1990 ha conservato nel corso di questi 30 anni i suoi **caratteri essenziali**. Il primo consiste nell'affidare all'esecutivo nel suo insieme, e ai vari ministeri che hanno competenze in materia (Esteri, Difesa, Dogane, Finanze e Tesoro, Industria e Sviluppo ecc.), diversi e specifici compiti in modo da **favorire la collaborazione** tra le amministrazioni ma anche per **ridurre il rischio di illeciti** e di pratiche collusive e corruttive. Il secondo, attraverso l'invio alle Camere di una dettagliata Relazione annuale, sta nel **permettere al Parlamento di svolgere il proprio ruolo di verifica** e di controllo dell'attività dell'esecutivo. E, di conseguenza, di favorire il controllo attivo anche da parte delle associazioni della società civile che furono, è bene ricordarlo, le principali promotrici di questa legge.

E' stato Giulio Andreotti il primo Presidente del Consiglio ad inviare alle Camere, il 9 maggio 1991, la prima Relazione sulle esportazioni di armamenti. Pur scusandosi del fatto che *"in questa prima Relazione relativa all'attuazione della legge 185 del 1990 non è stato ancora possibile corrispondere analiticamente a tutte le indicazioni"* (p. 28), le informazioni che **la Relazione fornisce sono chiare e complete**. E' sufficiente uno sguardo alla prima pagina della "Tabella delle Autorizzazioni" per capire, con estrema facilità, che nel 1990 sono state rilasciate 16 autorizzazioni all'esportazione di sistemi militari per Abu Dhabi di cui si possono conoscere i dettagli precisi: tra le varie ne figura una (n. 295876) del 90/02/16 (c'è la data precisa) rilasciata alla ditta Beretta per l'esportazione di 150 pistole mitragliatrici cal. 9 PB (parabellum) e accessori del valore di 59.911.000 lire ed un'altra (n. 643466) rilasciata il 90/11/29 alla Valsella per 26.066 mine (con relative specifiche) per un valore complessivo di lire 2.155.504.000.
Informazioni chiare, semplici, comprensibili anche ai non addetti ai lavori. Che **permettono un controllo puntuale da parte del Parlamento** dell'attività autorizzatoria dell'esecutivo in quanto il

documento **riportava in chiara successione tutte le informazioni necessarie** per esercitare il controllo parlamentare. Nello specifico: la quantità, il valore, la tipologia dettagliata del sistema d'arma e il paese destinatario delle autorizzazioni rilasciate alle aziende per esportare armi e sistemi militari.

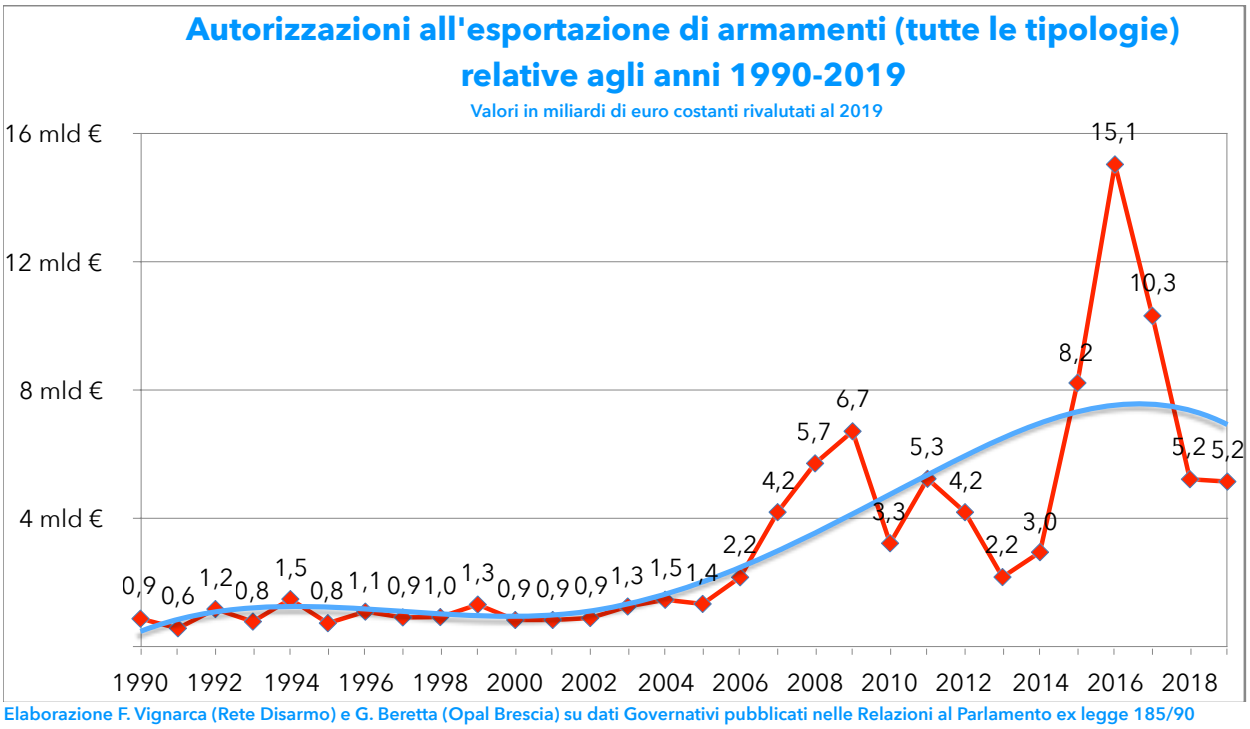
Domande che sono suonate un po' troppo impertinenti e indigeste alla **lobby dell'industria armiera nazionale che ha visto minacciate le lucrose commesse** estere soprattutto verso quei paesi della zona mediorientale e asiatica che sono stati per anni (e lo sono tuttora) tra i maggiori acquirenti dei sistemi militari "made in Italy". E così, adducendo problemi di "riservatezza commerciale", col cambio di legislatura l'industria armiera fece in modo di far modificare la Relazione. Arrivò il governo di Giuliano Amato e dalla Relazione "magicamente" sparirono i paesi destinatari delle singole operazioni autorizzate (si veda questa pagina): sapere, ad esempio, che alla Beretta è stata autorizzata nel 1992 l'esportazione di 106.400 parti di ricambio (PDR) per pistole mitragliatrici cal. 9 para bellum senza sapere il paese destinatario è un'informazione pressoché inutile per esercitare un effettivo controllo parlamentare. Va comunque detto, ad onor del vero, che perlomeno anche questa Relazione e le successive consentivano di conoscere **i valori dei singoli sistemi d'armamento esportati** ai singoli paesi (si veda in questa tabella la colonna a destra Cat. Mat) permettendo cosi almeno di recuperare, attraverso una faticosa serie di incroci tra le numerose tabelle degli allegati dei ministeri, alcune informazioni essenziali.

La Relazioni degli ultimi anni (in particolare del nuovo millennio) si contraddistinguono invece per essere molto corpose (migliaia di pagine, in alcuni anni quasi 2000!) **ma con una certa carenza di informazioni fondamentali**, necessarie al Parlamento per esercitare quel ruolo di controllo che gli compete. Non solo non vengono più fornite quelle semplici e chiare informazioni sulle singole operazioni autorizzate che abbiamo ritrovato nella Relazione di Andreotti, ma pur contenendo alcune tabelle che riportano i **valori complessivi** delle operazioni autorizzate verso i paesi destinatari non vengono più specificati quali di questi valori siano attribuibili ai singoli sistemi d'arma esportati.

Ma ancora più carente, tanto da risultare **non solo inutile ma addirittura fuorviante**, è la sezione curata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto legislativo n. 105 del 22 giugno 2012, ed in particolare dell'articolo n.27 della legge 185/1990 (qui in .pdf) al MEF non spetta più il compito di autorizzare le operazioni bancarie relative alle esportazioni di vendita di armamenti: è invece tuttora tenuto a inviare – si noti – al *"Ministero degli Affari esteri i dati derivanti dalla sua attività di raccolta delle comunicazioni di cui al comma 1".* Peccato però che poi il MEF allegando le Tabelle relative solamente agli "**Importi segnalati**" senza metterle in correlazione con le "Operazioni autorizzate" dal Ministero degli Esteri (MAECI) finisca col far mancare l'informazione fondamentale per il **controllo**, da parte del Parlamento, delle transazioni bancarie. Gli "importi segnalati" infatti si riferiscono ad operazioni effettuate anche in più anni, ma se non si rende nota l'operazione autorizzata (per numero Mae, valore, paese destinatario e tipo di operazione) a cui ci si riferisce di fatto **è come presentare una serie di numeri senza alcun punto di riferimento**. Inoltre, la relazione (allegato) del MEF sottrae una serie di informazioni e in alcune versioni ha presentato strane sigle che più che un documento ufficiale fanno sembrare la relazione redatta dal MEF un testo di appunti di qualche svogliato funzionario.
In questo modo **tutti i Governi più recenti hanno in un certo senso portato a compimento l'opera di svuotamento della Relazione governativa** iniziata già nel 2008 con il Governo Berlusconi e proseguita con i Governi Monti, Letta, Renzi e Gentiloni.

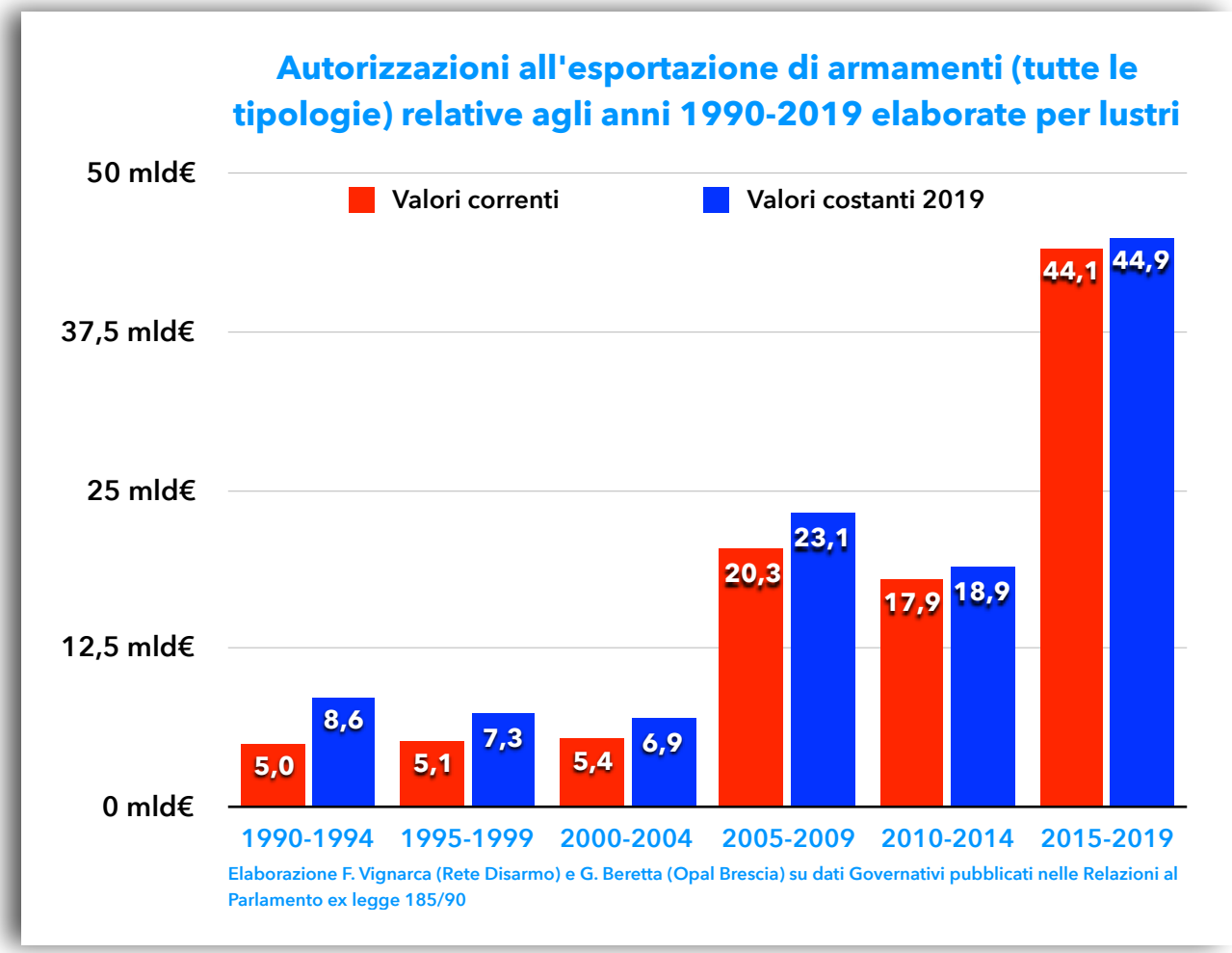
Trenta anni di export militare italiano: i dati

Complessivamente durante i 30 anni di applicazione della Legge 185/90 sono state autorizzate esportazioni dall'Italia per materiali d'armamento per un **controvalore di 97,75 miliardi di euro** a valori correnti (che diventano **109,67 miliardi di euro con il ricalcolo a valori costanti 2019**).



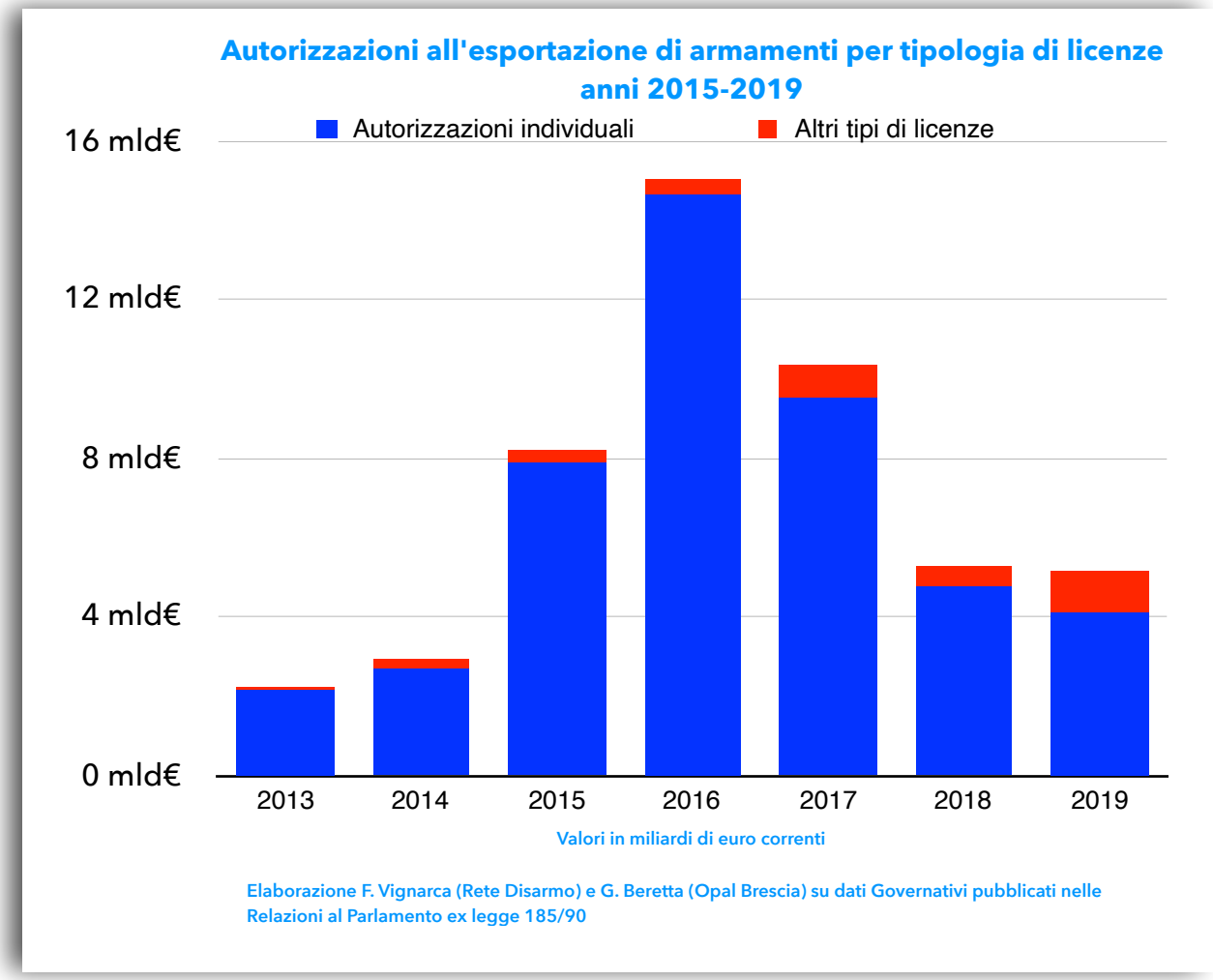
Elaborazione F. Vignarca (Rete Disarmo) e G. Beretta (Opal Brescia) su dati Governativi pubblicati nelle Relazioni al Parlamento ex legge 185/90

In media si tratterebbe dunque di circa 3,25 miliardi di euro all'anno, ma il trend che si può evincere dai dati per singola annualità **evidenzia una forte risalita nell'ultimo decennio** che fa seguito ad un **primo rialzo avvenuto tra il 2006 e il 2010 poi attenuato dalla crisi finanziaria** globale. La dinamica di crescita risulta ben evidente anche interpolando con funzione polinomiale (per attutire i "salti" annuali che possono dipendere da singoli contratti molto corposi) sia prendendo in considerazione **blocchi di autorizzazione quinquennali**. Il dato è chiarissimo: **nel solo lustro 2015-19 le autorizzazioni (a valori correnti) sono state di poco superiori a quelle totali dei quindici anni precedenti** (situazione di sostanziale pareggio che si riflette anche considerando i valori costanti). Sempre considerando i soli valori correnti (con la situazione che ovviamente cambia, ma non di molto, con la rivalutazione in quanto la distanza temporale aumenta di molto i dati più vecchi) è quasi incredibile notare come **gli ultimi cinque anni equivalgano da soli al 45% di un trentennio di export militare** (e dunque i 25 precedenti assommino "solo" al 55% del totale). Un dato che evidenzia come **negli ultimi anni ci sia stata una grande spinta a sostegno delle vendite estere delle industrie a produzione militare** da parte di diversi attori (e quindi anche una dinamica di autorizzazione sicuramente meno stringente, come vedremo nei dati sui Paesi destinatari).

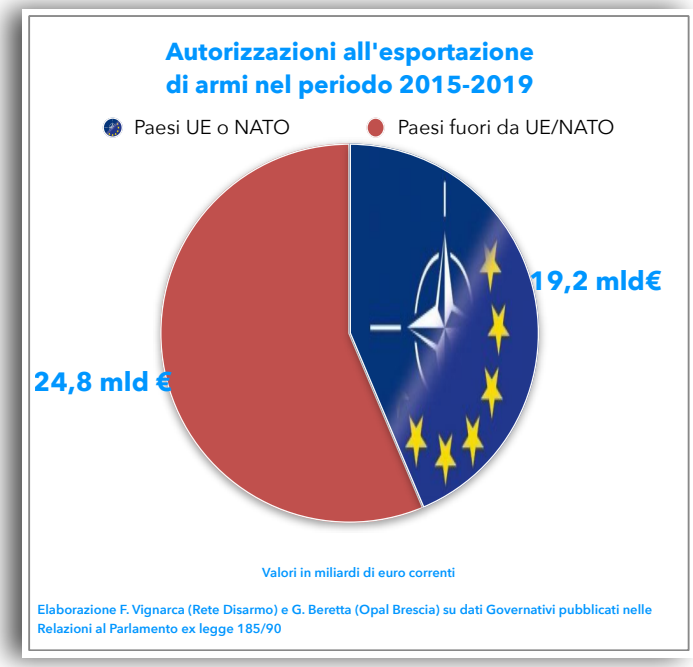


Una nota tecnica importante: negli ultimi anni hanno via via **assunto più importanza (sia qualitativa che quantitativa) licenze di esportazione differenti dalle "classiche" e normali autorizzazioni individuali**. Da un lato ciò deriva dalla crescente integrazione internazionale in ambito UE e anche NATO (**licenze globali di progetto e autorizzazioni di trasferimento**) mentre dall'altro è figlio del ricorso alle **intermediazioni, che sono definite dalla norma come forniture di materiali di armamento o di servizi effettuate "estero su estero"** da società iscritte al Registro Nazionale delle Imprese previsto dalla 185/90 ma senza che vi sia movimentazione fisica dall'Italia del materiale o dei servizi oggetto della fornitura. I valori complessivi di queste altre tipologie di licenza hanno **raggiunto negli ultimi anni cifre significative che non si possono ignorare** per una valutazione completa e reale del volume dell'export militare italiano (si va dai 360 milioni al miliardo di euro in più da sommare). L'impatto è ben visualizzato dal grafico della pagina seguente, relativo agli ultimi 5 anni (periodo 2015-2019).

Negli stessi 30 anni **le consegne certificate dall'Agenzia delle Dogane si sono attestate complessivamente sulla cifra di 50 miliardi di euro**, di cui **ben 14 miliardi sono relativi al quinquennio 2015-2019** (cioè quasi il 30% del totale, come lecito aspettarsi visto l'aumento delle autorizzazioni che comportano successivamente più consegne). Va sottolineato che questo dato è un buon indicatore ma **non è così affidabile per esprimere il controvalore complessivo delle dei sistemi militari effettivamente esportati** come invece anche le nostre organizzazioni ritenevano in passato. Abbiamo infatti potuto verificare come diversi sitemi d'arma anche complessi (e quindi dall'alto valore monetario) possano non essere riportati nelle tabelle delle Dogane (ne ignoriamo il motivo, che è da approfondire) quindi portando ad una sottostima abbastanza evidente (esempio su tutti, gli addestratori M346 venduti ad Israele per un controvalore di circa 800 milioni di euro).



Dopo questi dati globali che tratteggiano le tendenze complessive è ora opportuno analizzare le destinazioni finali delle vendite di armi italiane. Il primo elemento da sottolineare è che gli ultimi cinque anni ancora una volta hanno acuito una tendenza problematica: se infatti già nei primi 25 anni di applicazione della 185/90 più della metà (il 50,3%) delle esportazioni aveva riguardato paesi al di fuori delle principali alleanze politico-militari dell'Italia (cioè **i Paesi non appartenenti all'UE o alla Nato**) tale rapporto **cresce ancora dal 2015** in poi. Ben **il 56% dei sistemi militari "made in Italy" finisce infatti a Paesi non appartenenti all'Unione Europea e/o alla NATO (24,8 miliardi contro 19,2 miliardi**, con un conteggio che comprende anche licenze globali, autorizzazioni generali ed intermediazioni dunque non solo autorizzazioni individuali).



Possiamo quindi affermare che **in tutto il corso di applicazione della Legge più della metà dell'export sia stato autorizzato al di fuori della naturale area di azione internazionale dell'Italia**: un dato preoccupante se si considera che – secondo il testo della norma – le esportazioni di armamenti «devono essere conformi alla politica estera e di difesa

dell'Italia» (art. 1). Una valutazione che viene **confermata anche dalle cifre relative alla distribuzione per aree geopolitiche di destinazione delle autorizzazioni individuali** (dunque senza licenze globali e intermediazioni diversamente da prima e conteggiate a valori correnti). Dati che che dimostrano come negli ultimi cinque anni si sia completato l**o spostamento di "asse di interesse" dell'esportazione di armamenti italiani verso il Medio Oriente e il Nord Africa** (NB nelle nostre valutazioni inseriamo in questa sfera geopolitica anche la Turchia, invece considerata come assimilata all'Europa in quanto membro della NATO nei dati aggregati di UAMA/MAECI).
Se infatti i **Paesi dell'UE e dell'Europa geografica non OSCE** si mantengono sostanzialmente sui livelli già registrati in media nei primi 25 anni di export (**35,2% + 1,45% per un totale di circa 15 miliardi** di euro) sono **i Paesi MENA a raddoppiare la loro fetta di mercato arrivando a ben il 45,9% del totale delle licenze individuali (cioè poco meno di 19 miliardi** di euro). A farne le spese tutte le altre aree geopolitiche, in particolare l'**Asia che dimezza la propria quota all'8,7%** (corrispondente a **3,5 miliardi** di euro) con le briciole che rimangono all'**America Settentrionale (4,4% per 1,8 miliardi)** e alle altre parti del mondo (America Centro-Meridionale all'1,5%, Africa subsahariana all'1,4%, Oceania all'1,3%).

Negli ultimi cinque anni complessivamente sono stati 90 i Paesi destinatari di esportazioni di materiale d'armamento italiano (numero che si attesta stabilmente oltre gli 80 per singolo anno) sempre in termini di autorizzazioni individuali. I primi 20 Paesi della classifica (vedi Tabella della pagina successiva) hanno tutti ricevuto oltre 300 milioni di euro di autorizzazioni nel corso dell'ultimo lustro. In testa troviamo due Stati autoritari mediorientali come **Kuwait e Qatar** (per le maxi-commesse di aerei e navi) seguiti da vicino da **Regno Unito e Germania** (soprattutto per la cooperazione Eurofighter) e ad una distanza maggiore da **Francia, Stati Uniti d'America e Spagna**. Subito dietro, grazie ad una serie di copiose licenze negli anni più recenti, altri Paesi problematici come **Pakistan, Egitto, Turchia, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti**. A completare la "Top15" troviamo Norvegia, Australia e Turkmenistan.
Da notare come i primi due Paesi della lista degli ultimi cinque anni Kuwait e Qatar (così come l'Egitto partner forte dell'ultimo anno) non fossero nella "Top15" dei primi venticinque e che dunque altri Stati come Algeria, Malaysia, India e Singapore ne siano usciti.

Infine, anche se è difficile paragonare un periodo di tempo così lungo e che è stato contraddistinto da cambi epocali sia a livello di globalizzazione economica ed industriale che a livello di politica internazionale, siamo in grado anche di **elencare i primi 10 Paesi di destinazione delle armi italiane nel corso dei 30 anni di applicazione della Legge 185/90** (nota: segnaliamo la percentuale per cercare di attutire i problemi di confronto di cui sopra). In testa il Regno Unito (10%), con cui le cooperazioni di natura industriale sono sempre state robuste, seguito da Kuwait (8,4%), Qatar (7,1%), Germania e Stati Uniti d'America al 6,3%, Arabia Saudita (4,9%), Francia (4,3%) ed Emirati Arabi Uniti (4%). Infine troviamo la Spagna e la Turchia al 3,7%. Le prime 10 destinazioni complessivamente assommano a poco meno del 60% di trenta anni di autorizzazioni.

	2019	2018	2017	2016	2015	TOTALE
Kuwait	0,0 €	2,8 €	2,9 €	7706,0 €	0,9 €	**7712,6 €**
Qatar	17,4 €	1923,0 €	4221,0 €	341,0 €	35,0 €	**6537,4 €**
Regno Unito	419,10 €	99,20 €	1513,00 €	2367,00 €	1298,00 €	**5696,3 €**
Germania	213,60 €	218,10 €	689,90 €	1072,00 €	1197,00 €	**3390,6 €**
Francia	274,20 €	144,30 €	251,20 €	574,50 €	409,40 €	**1653,6 €**
Stati Uniti d'America	306,10 €	192,20 €	292,10 €	380,20 €	471,70 €	**1642,3 €**
Spagna	65,10 €	100,20 €	439,70 €	443,90 €	190,70 €	**1239,6 €**
Pakistan	17,3 €	682,9 €	174,1 €	97,2 €	119,6 €	**1091,1 €**
Egitto	871,7 €	69,1 €	7,4 €	7,1 €	37,6 €	**992,9 €**
Turchia	63,7 €	362,3 €	266,1 €	133,4 €	128,8 €	**954,3 €**
Arabia Saudita	105,4 €	13,4 €	51,9 €	427,5 €	257,2 €	**855,3 €**
Emirati Arabi Uniti	89,9 €	220,3 €	29,3 €	59,3 €	304,4 €	**703,2 €**
Norvegia	7,10 €	43,40 €	21,30 €	226,40 €	389,30 €	**687,5 €**
Australia	238,20 €	58,20 €	35,80 €	36,30 €	181,90 €	**550,4 €**
Turkmenistan	446,1 €	0,0 €	2,2 €	38,6 €	5,8 €	**492,6 €**
Singapore	23,8 €	12,1 €	27,1 €	7,8 €	381,1 €	**451,9 €**
Algeria	172,7 €	1,0 €	166,1 €	25,2 €	29,7 €	**394,7 €**
Giappone	21,3 €	0,6 €	9,8 €	1,8 €	300,8 €	**334,2 €**
Corea del Sud	165,5 €	62,8 €	50,3 €	8,9 €	35,1 €	**322,6 €**
Brasile	146,1 €	11,6 €	10,9 €	50,2 €	83,0 €	**301,8 €**

Elaborazione F. Vignarca (Rete Disarmo) e G. Beretta (Opal Brescia) su dati Governativi pubblicati nelle Relazioni al Parlamento ex legge 185/90

Dati in milioni di euro correnti

Le richieste e le proposte di Rete Italiana per il Disarmo e Rete della Pace sulla normativa di controllo dell'export di armamenti italiani

Negli ultimi anni, contraddistinti da una progressiva perdita di informazioni sulle esportazioni militari contemporaneamente ad una sensibile crescita nel volume delle armi vendute e da uno slittamento di forniture verso Paesi sempre più problematici, la Rete Italiana per il Disarmo ha scritto numerose volte al Ministero degli Esteri e al Governo italiano. L'obiettivo di tali contatti era da un lato quello di far riprendere la consuetudine di un confronto diretto tra esecutivo e società civile e dall'altro quello di esplicitare tutta una serie di richieste dettagliate e precise per ripristinare la trasparenza e meccanismi di implementazione corretti e positivi dei principi della Legge 185/90. Negli ultimi anni solo in rari casi il Parlamento si è occupato in maniera ufficiale della Relazione annuale prevista dalla norma e i vari Governi non hanno prestato molta attenzione alle richieste della società civile (mentre invece nella Relazione stessa si è espressa soddisfazione per l'export in aumento) e a un confronto anche sulle novità normative internazionali (in particolare la piena implementazione del Trattato ATT).

Raggiungere una corretta applicazione della Legge 185/90 e dei suoi principi anche attraverso il ripristino di informazioni che possano migliorare la trasparenza nelle Relazioni al Parlamento e nei documenti ufficiali che l'Italia invia all'Unione europea (ai sensi della Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio) e alle Nazioni Unite (ai sensi del Trattato sul commercio di armi – ATT) **non comporta aggravi finanziari, ma è un fondamentale segnale politico di discontinuità con le decisioni assunte nel recente passato.** Un intervento invece di natura anche finanziaria **(ma che finalmente concretizzerebbe una delle parti più positive e propositive previste dalla Legge) dovrebbe riguardare il finanziamento, con continuità, di un fondo per la riconversione dell'industria militare**, così come previsto dall'Articolo 1 ("Il Governo predispone misure idonee ad assecondare la graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie nel settore della difesa").
Di seguito sono dunque elencate le proposte (sia di natura tecnica che di natura più politica) che **Rete Italiana per il Disarmo insieme a Rete della Pace avanzano nei confronti di Governo e Parlamento sul tema dell'export militare italiano**.

Relativamente alla Relazione annuale della Presidenza del Consiglio sulle esportazioni di armamenti ai sensi della Legge 9 luglio 1990 n. 185

- In tutte le Tabelle di dettaglio delle operazioni redatte da tutti i Ministeri (o almeno in quelle del MAECI/UAMA e possibilmente in quelle della Agenzia delle Dogane) venga inserita una colonna che riporti, per ciascuna operazione, il corrispettivo **numero di autorizzazione MAE**. Da diversi anni tale numero di autorizzazione MAE (ad es. MAE 64266) è già presente nelle Tabelle predisposte dal **Ministero dell'Economia e della Finanze** (Dipartimento del Tesoro): si tratta di adottare lo stesso sistema da parte di tutti i Ministeri e nelle loro relazioni per permettere al Parlamento di conoscere il corretto sviluppo delle operazioni nelle varie fasi: autorizzazione, consegne, corrispettivi finanziari.
- In tutte le Tabelle di dettaglio delle operazioni redatte da tutti i Ministeri (o almeno in quelle del MAECI/UAMA e possibilmente in quelle della Agenzia delle Dogane) venga inserita una colonna che riporti, per ciascuna operazione, **la data di rilascio dell'autorizzazione** e, nel caso dell'Agenzia delle Dogane, del giorno in cui è avvenuta il transito doganale. La data del rilascio dell'autorizzazione era presente nelle Relazioni redatte dal governo Andreotti VII ed è di fondamentale importanza soprattutto quando si verifica un cambio di governo nel corso dell'anno coperto dalla Relazione o eventi internazionali che impongono il diniego o la sospensione delle autorizzazioni.

- **Chiediamo di ripristinare nella Relazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) alcuni elementi** che erano contenuti nel *"Rapporto del Presidente del Consiglio sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento"* ("Rapporto PCM"). Questo rapporto che è stato curato e pubblicato dal 2007 al 2012 dall'Ufficio del Consigliere Militare (Servizio di Coordinamento della Produzione di Materiali di Armamento) non è stato più pubblicato a partire dalla Relazione della Presidenza del Consiglio inviata alle Camere in data 17 giugno 2013. Numerose, ma non tutte, le informazioni in esso contenute sono state integrate nelle recenti Relazioni di competenza del MAECI (UAMA). Tale Rapporto, predisposto dal Governo Prodi II su iniziativa dell'allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri on. Enrico Letta, esplicitava **le linee di politica del Governo** in materia di esportazione dei materiali d'armamento: tali linee dovrebbero essere **chiaramente esplicitate** anche nella Relazione del MAECI.
- Nella Relazione del MAECI è importante per la società civile che venga ripristinato il seguente passaggio (di solito era l'ultima frase del Rapporto PCM) che si riferisce al **rapporto tra Governo e associazioni** sul controllo delle esportazioni di armamenti e nel quale i Governi di quel periodo si sono sempre impegnati a *"continuare il dialogo con i rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative (ONG) interessate al controllo delle esportazioni e dei trasferimenti dei materiali d'armamento con la finalità di favorire una più puntuale e trasparente informazione nei temi d'interesse".*
- La **Relazione del MAECI** dovrebbe, inoltre, contenere alcune Tabelle che negli anni sono state sottratte e/o risultano mancanti. Nello specifico:

  a) andrebbe **reinserito** l'Allegato che riportava l'elenco dei **Paesi ritenuti responsabili di gravi violazioni dei diritti umani**. Si tratta dell'Allegato C (qui in .pdf) che risulta mancante da diversi anni. E' un allegato di fondamentale importanza perché, elencando questi Paesi, permette di sapere con certezza **quali Paesi sono ritenuti dall'Italia** – ai sensi della normative nazionali e internazionali – **responsabili di violazioni dei diritti umani.** La legge La Legge 9 luglio 1990, n. 185 vieta l'esportazione di armamenti *"verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa"* (art. 1, c. 6)., ma manca un preciso elenco di questi Paesi.

  b) **andrebbe reinserito** l'Allegato che riportava l'elenco dei **Paesi sottoposti a misure di embargo di armamenti, specificando se totale o parziale.** Si tratta dell'Allegato B (qui in .pdf) che risulta mancante da diversi anni. La Legge 9 luglio 1990, n. 185 vieta, infatti, l'esportazione di armamenti *"verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione europea (UE) o da parte dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE sotto embargo".* (art. 1, c. 6). Talvolta è stato inserito, in sua vece, un lungo elenco di Risoluzioni ONU che però non fa capire quali siano gli effettivi Paesi sotto embargo. Il sito di UAMA rimanda ad una mappa generale che riporta tutte le varie forme di embargo internazionale e rimanda ad altri siti che riportano le diverse sanzioni a cui vari Paesi sono sottoposti: ma è impossibile trovare un elenco semplice e preciso dei Paesi sottoposti a misure di embargo di armamenti.

  c) **andrebbe inserito** l'elenco dei **Paesi sottoposti a misure di divieto di esportazione di armamenti in quanto "in stato di conflitto armato".** La Legge 9 luglio 1990, n. 185 vieta, infatti, l'esportazione di armamenti *"verso Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i princìpi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere".* In proposito, sarebbe utile inserire anche l'elenco dei **Paesi verso i quali sono stati emessi dinieghi e sospese (anche temporaneamente) le esportazioni**

di armamenti perché "in stato di conflitto" o per altri problemi come indicati dalla norma della Legge 185/1990.

d) **andrebbe inserito** l'elenco dei **Paesi verso i quali sono stati emessi espliciti dinieghi** alle esportazioni di armamenti. E l'elenco dei **Paesi verso i quali sono state sospese** (anche temporaneamente e in modo parziale) le esportazioni di armamenti a seguito di provvedimenti da parte di UAMA, del Ministero degli Esteri, del Governo o del Parlamento.

e) Andrebbe inserita una **specifica sezione con l'elenco di tutti gli accordi militari sottoscritti dal nostro Paese e attivi nell'anno di riferimento**, con esplicitazione del loro possibile impatto sul regime di autorizzazione per l'export di armamenti. In prospettiva si sta prefigurando il problema degli accordi "G-to-G" introdotti a fine 2019 dal Decreto Fiscale (con possibilità per il Ministero della Difesa di fungere da controparte contrattuale per l'export, di fatto quindi rendendo molto complicato eventuale diniego da parte di UAMA) ma già da tempo **anche gli accordi di cooperazione militare configurano di fatto una possibile scappatoia ai controlli secondo quanto la stessa legge prevede**. Una eventualità problematica **già sottolineata dall'attuale Presidente della Repubblica Sergio Mattarella** (già Ministro della Difesa) durante un dibattito parlamentare successivo alla modifica del 2003 alla Legge 185/90: "Le questioni sono, in primo luogo, l'interpretazione degli accordi, che di fatto aggira, disapplicandole, le normali procedure di controllo della legge n. 185 sul commercio delle armi e sul loro controllo e, in secondo luogo, l'equiparazione di qualunque altro paese ai paesi che fanno parte della NATO o dell'Unione europea. Seguendo questa interpretazione applicativa dei trattati bilaterali, l'Italia non avrà più in questa materia un rapporto speciale con i paesi della NATO o dell'Unione europea, ma tutti gli altri paesi saranno alla stregua di quelli che appartengono alla Alleanza atlantica o all'Unione europea" (XIV Legislatura seduta 619 del 3/5/2005 in merito alla ratifica dell'accordo di cooperazione militare con l'Algeria).

f) Occorre chiarire e definire al meglio c**osa viene inserito nella tabella riguardante le "intermediazioni"** (cioè i servizi "estero su estero") e cosa si intenda per attività senza movimentazione di materiale dall'Italia. E' fondamentale **poter distinguere tra pagamenti si servizi commerciali o di broker e attività comunque industriali ma che hanno luogo in sedi produttive esterne all'Italia**. Lo stesso dicasi nei casi in cui sia l'azienda italiana ad essere utilizzata da una consociata (o una casa madre) con ruolo tecnico, commerciale o finanziario senza produzione. In particolare **prima di rilasciare licenze "estero su estero" l'Autorità Nazionale UAMA dovrebbe chiedere all'azienda i motivi specifici di una tale operazione** e se abbia già chiesto autorizzazione (in proprio o per tramite di consociata) al Paese in cui effettivamente ha luogo la produzione. In caso di mancata chiarezza a riguardo **UAMA dovrebbe consultare direttamente le autorità del Paese produttore** per capire se ci siano motivazioni ostative alla concessione di licenza.

- Nella **Relazione del Ministero dell'Economia e della Finanze (Dipartimento del Tesoro)** andrebbe ripristinata la Tabella di **"Riepilogo in dettaglio suddiviso per Istituti di Credito"** (ovvero "Esportazioni Definitive per Istituti di Credito - Riepilogo Dettagliato"). Questa Tabella risulta mancante dall'insediamento del Governo Berlusconi IV (maggio 2008) ed è stato sostituita, senza darne alcuna spiegazione al Parlamento, da un "Riepilogo in dettaglio suddiviso per Aziende" (ovvero Tabella II: "Esportazioni Definitive per Aziende - Riepilogo Dettagliato"). Questo nuova tabella pur offrendo importanti informazioni, non rende possibile conoscere i dettagli delle singole operazioni autorizzate agli Istituti di credito che sono i diretti responsabili delle transazioni bancarie. Tutto ciò, non solo rende impossibile il controllo parlamentare riguardo alle attività bancarie e la loro conformità al dettato legislativo, ma soprattutto sta di fatto favorendo l'attività di intermediazione da parte di banche estere che non hanno alcuna autoregolamentazione in materia, cosa che invece hanno quasi tutte le banche italiane.

Relativamente alla Relazione annuale dell'Unione Europea (Posizione Comune 2008/944)

- Andrebbero inviati ai competenti organi dell'Unione europea tutte le informazioni richieste per la *"Relazione annuale ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della Posizione Comune 2008/944/ PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari".* In particolare, l'Italia non ha mai reso noti nella Relazione all'UE – come sarebbe richiesto – i dati sulle **consegne ("exports" - riga c)** di armamenti **suddivisi nelle 22 categorie** di sistemi militari rendendo così impossibile sapere quali tipologie di armamenti siano state effettivamente esportate dal nostro Paese: ha sempre fornito i valori totali delle consegne ("export") per Paese destinatario, senza però mai specificare la tipologia di armamento. Essendo operazioni già autorizzate (e di cui la tipologia/categoria è già nota nella Relazione) tale mancanza è inspiegabile.

Relativamente al Rapporto annuale alle Nazioni Unite nell'ambito dell'Arms Trade Treaty (ATT)

- Andrebbero **inviati da parte di UAMA ai competenti organi delle Nazioni Unite tutte le informazioni richieste per *"Rapporto annuale per l'Arms Trade Treaty" (ATT).*** Da tre anni l'Italia spicca, tra i Paesi europei che hanno ratificato il Trattato, per mancanza di trasparenza. Mentre, infatti, nel primo anno (2015) il Rapporto è stato compilato in modo abbastanza, ma non del tutto, esauriente, a partire dal 2016, UAMA non ha più fornito i dati relativi ai Paese destinatari riguardo ai sistemi militari definiti dal Rapporto. **Tale mancanza di informazioni non è attribuibile a problemi di natura tecnica, ma risponde ad una precisa decisione assunta in sede politica**: nei Rapporti inviati alle Nazioni Unite relativi agli anni 2016-2016, UAMA specifica infatti di avvalersi dell'Articolo 13.3 del Trattato: *"In the submitted report, some commercially sensitive and/or national security-related data has been withheld in accordance with Article 13.3 of the Treaty".* Si tratta di una sorta di "clausola di riservatezza" che, se può essere comprensibile riguardo a qualche raro caso specifico, non appare in alcun modo giustificata se applicata genericamente ed indistintamente per tutti i Paesi destinatari. Questo vulnus è stato segnalato da Rete Disarmo anche in seno alla Conferenza degli Stati Parte del Trattato ATT tenutasi nel 2019 e nelle periodiche riunioni tra società civile europea e rappresentanti governativi che si occupano di export di armamenti. In tal senso auspichiamo che, per ripristinare una piena trasparenza e dare un segnale di discontinuità con i governi precedenti, UAMA invii al più presto non solo un rapporto di rettifica completo dei Paesi destinatari relativo all'anno 2019, ma ripristini tutte le informazioni necessarie anche per i rapporti inviati relativi agli anni 2016-2018.
- L'Italia potrebbe poi svolgere un **ruolo importante e cruciale per rafforzare il percorso di universalizzazione e implementazione del Trattato ATT** allineando le proprie decisioni di autorizzazioni all'export alle politiche che i Paesi destinatari tengono nei confronti di tale norma internazionale. Si potrebbe ad esempio **pensare di escludere come destinatari i Paesi che non abbiano quantomeno firmato l'ATT** oltre che, ovviamente, condurre attento esame sulla coerenza della destinazione finale con le prescrizioni e i principi del Trattato (e della Legge italiana). Nello stesso senso si potrebbe **non concedere alle aziende avallo alla partecipazione a fiere e saloni di armi in Paesi che non abbiano firmato e ratificato ATT** (e quindi non dispongano di una robusta serie di normi per controllare eventuali riesportazioni) così come non concedere l'ingresso (e non invitare) personale militare di Paesi non firmatari che desiderassero partecipare a saloni di armamento in Italia.

Il presente Report diffuso da Rete Italiana per il Disarmo e Rete della Pace in occasione dei 30 anni della Legge 185/90 è stato elaborato sulla base di materiali e dati degli analisti e dei centri di ricerca appartenenti ai due organismi.
In particolare il testo è stato elaborato da Francesco Vignarca (coordinatore nazionale Rete Disarmo) e Giorgio Beretta (analista di OPAL Brescia) con la collaborazione di Maurizio Simoncelli (vicepresidente di IRIAD Archivio Disarmo)

9 luglio 2020