



**RETE ITALIANA  
PACE E DISARMO**



**Ufficio di Presidenza della III Commissione Affari esteri e difesa del  
Senato della Repubblica**

**Audizione di rappresentanti della Rete Italiana Pace e Disarmo,  
dell'Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e le Politiche di  
Sicurezza e Difesa (OPAL) sul disegno di legge n. 855 (modifiche legge  
185/90 su controllo import-export materiali di armamento)**



**Senato della Repubblica**

**Martedì 17 ottobre 2023**

**Giorgio Beretta**

(Osservatorio permanente sulle armi leggere e le politiche di sicurezza e difesa – OPAL)

**Francesco Vignarca**

(Coordinatore delle Campagne, Rete Italiana Pace e Disarmo)

**Documento Riassuntivo delle Considerazioni e delle Proposte**

## La legge 185/90 e la società civile italiana

**Il tema delle esportazioni di armamenti è sempre stato al centro dell'attenzione delle organizzazioni e dei movimenti della società civile italiana che si occupa di disarmo e Pace.** La stessa legge trae origine infatti da una campagna condotta negli anni '80 del secolo scorso da associazioni, sindacati, centri di studio.

Le motivazioni che hanno portato all'impostazione delle norme sull'export militare secondo i dettami della Legge 185/90 (e le caratteristiche che al tempo la rendevano un unicum fortemente innovativo) sono analizzate ed evidenziate nel [Report pubblicato dalla Rete Pace e Disarmo per i 30 anni](#) della sua approvazione.

Durante i 30 anni di applicazione della Legge 185/90 Legge 185/90 che regola l'export militare (denominata "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento") 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).

**La situazione di distanza tra lettera della Legge (con il suo divieto ad esportare armi verso Paesi in stato di conflitto armato, sotto embargo internazionale, con politiche in contrasto con l'articolo 11 della nostra Costituzione, con gravi violazioni dei diritti umani e comunque sempre seguendo la direzione della nostra politica estera) e l'applicazione soprattutto recente è ben delineata dai dati.** Sia quelli relativi all'ultimo lustro del primo trentennio di applicazione sia quelli relativi agli ultimi anni.

Va ricordato come si sia sempre più accentuata nel corso del tempo la tendenza ad esportare al di fuori delle principali alleanze politico-militari dell'Italia (cioè verso Paesi non appartenenti all'UE o alla Nato). Va inoltre sottolineata la continua perdita di trasparenza concretizzata in maniera crescente negli ultimi anni che mina alla base un controllo che al contrario – su un tema delicato e cruciale come quello dell'export militare – è fondamentale per la nostra politica estera, per la responsabilità dell'Italia nei conflitti armati e per poter realmente ambire alla promozione della Pace a livello internazionale.

## La legge 185/90 e il Parlamento

Uno degli aspetti di minor trasparenza che si sono verificati negli ultimi anni riguarda lo scarso controllo parlamentare sui dati dell'export militare italiano, che rendono impossibile quelle valutazioni sulle scelte fatte (e quindi le possibili indicazioni di correzione nei confronti delle decisioni Governative) **alla base dei meccanismi di controllo della normativa attuale.**

In una nostra [Audizione presso la Commissione Esteri della Camera dei Deputati nel luglio 2020](#) abbiamo **sottolineato come l'analisi della Relazione annuale mancasse dal dibattito parlamentare da più di dieci anni.** Per tale motivo abbiamo evidenziato l'occasione più unica che rara per parlare delle dinamiche dell'export di armi ma anche dei problemi strutturali nelle dinamiche di decisione e di trasparenza. Pur riscontrando una grande disponibilità della Commissione a lavorare per migliorare la chiarezza e la

completezza della Relazione, ma anche del processo di autorizzazione, e una disponibilità in tal senso anche da parte di di Uama (Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento del Ministero degli affari esteri, n.d.r.) che ha raccolto le nostre sollecitazioni, il percorso successivo non ha visto concretizzazioni in tal senso. Le nostre proposte di trasparenza sono state ulteriormente ribadite in una nuova [Audizione presso la Commissione Difesa della Camera nell'ottobre 2021](#), ma senza sviluppi concreti. In quella sede i [rappresentanti di Rete Pace Disarmo avevano ribadito la necessità di trasparenza e controllo parlamentare sulle attività di esportazione degli armamenti italiani](#), che devono sempre essere correlate al rispetto delle norme (nazionali ed internazionali) a protezione della popolazione civile e dei diritti umani ed evitando il sostegno a regimi dittatoriali e a conflitti armati.

Riteniamo **fondamentale (e la proposta di modifica della Legge 185/90 deve diventare occasione positiva in tal senso) che il controllo parlamentare sui dati forniti dal Governo e un dibattito articolato e approfondito sugli stessi sia effettivamente garantito da ora in poi**. In tal senso abbiamo raccolto nel corso delle varie audizioni e incontri la disponibilità di tutti i gruppi politici a definire in maniera più concreta e cogente la compartecipazione parlamentare alle dinamiche legate all'autorizzazione dell'export di armamenti.

## **Le proposte di modifica della legge 185/90**

Come anche i Componenti di questa Commissione parlamentare sanno bene, diverse richieste di modifica della normativa sull'export di armi sono state avanzate negli ultimi anni. Tutte però (purtroppo, dal nostro punto di vista) mirate all'allentamento dei controlli e a favorire le vendite delle aziende italiane che producono armamenti. Non, come per noi sarebbe necessario, in un senso di allineamento della legge italiana alle norme internazionali e per un miglioramento dei meccanismi di controllo visto il mutato quadro globale. La nostra [Rete Pace Disarmo aveva già commentato con preoccupazione alcune richieste di modifica](#) problematiche nel maggio del 2021. In tale contesto avevamo sottolineato con forza una posizione divenuta necessaria di fronte a numerose pressioni avvenute nel corso del tempo (usualmente in collegamento con la diffusione dei nuovi dati sull'export militare italiano) per rivedere le norme in vigore allo scopo di **facilitare le esportazioni di armamenti e la competitività dell'industria militare, la cui funzione è stata sempre enfatizzata come "strategica" per il "rilancio" dell'economia nazionale (ma non è certamente la legge che controlla l'export di armamenti a partire da principi di rispetto dei diritti la sede opportuna tali considerazioni)**.

Secondo le organizzazioni della società civile anche in quel caso si trattava di "argomentazioni pretestuose che non trovano fondamento nella realtà dei fatti: i dati ufficiali, diffusi proprio dal settore industriale, evidenziano come il comparto armiero valga meno dell'1 per cento sia del prodotto interno lordo (Pil) sia delle esportazioni nazionali così come per tasso occupazionale". Ciò dimostra come ci si trovi di fronte ad un "settore marginale per l'economia italiana che invece assorbe tuttora un flusso sovradimensionato di fondi pubblici grazie ad un diffuso e acritico sostegno politico".

Ritenevamo - e riteniamo - soprattutto inaccettabile che esponenti delle Istituzioni si facciano **promotori di istanze per modificare le leggi e ridurre i controlli invece di impiegare le proprie competenze per valutare in modo accurato il rispetto delle**

**norme (nazionali ed internazionali) nelle esportazioni militari e il loro impatto, spesso devastante, sulle popolazioni** e nelle zone di maggior tensione del mondo.

Ciò sta avvenendo ancora oggi nell'ambito del dibattito sul DDL promosso dal governo per una modifica della legge: diverse motivazioni addotte ci paiono risibili e poco fondate sui dati. Non è vero infatti che ci sia una difficoltà relativa delle nostre aziende rispetto a concorrenti europei, per il semplice fatto che anche tali aziende devono sottostare a norme Comunitarie (la Posizione Comune del 2008). E i [dati diffusi anche dal Dossier di accompagnamento del provvedimento in esame](#) evidenziano una continua crescita di autorizzazioni e consegne definitive di materiali d'armamento, in netto contrasto con ipotesi di "difficolto" all'esportazione.

Ci pare anche del tutto infondata la richiesta di rapidità nella valutazione ed approvazione del DDL di modifica evidenziata dal Governo nelle prime sedi di confronto istituzionale: **Questa legge è e rimarrà una normativa quadro su un tema delicato e dai possibili gravi impatti, non può essere quindi dibattuta in maniera superficiale** e men che meno legata a questioni di consegna armamenti in teatri di conflitto (in Ucraina, ad esempio) che sono definite da regole e considerazioni di tutt'altra natura rispetto a quelle riferite alle vendite di aziende private.

Nonostante queste premesse ai nostri occhi problematiche e malposte, riteniamo **importante che finalmente il Parlamento e il Governo vogliano adeguare la normativa italiana sull'esportazione di armamenti alle nuove situazioni internazionali**: il tutto però deve essere fatto **allineandosi ai principi originari della legge e alle norme internazionali che l'Italia ha sottoscritto** e che devono essere un punto di partenza (mentre invece nelle proposte governative non sono nemmeno citate).

Relativamente ai contenuti specifici del DDL, valutiamo **positivamente il ripristino**, nella definizione delle competenze e delle modalità di funzionamento, **del Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD)**, originariamente previsto dalla legge n. 185/1990, in forme aggiornate al nuovo assetto organizzativo del Governo. Consideriamo **inoltre positivo che Comitato (CISD) assicuri un coordinamento al massimo livello politico delle scelte strategiche in materia di scambi di materiali di armamento**, alla luce delle valutazioni che attengono alla materia, caratterizzate da interconnessioni tra la politica estera, la politica di sicurezza e di difesa e la politica economica ed industriale. Ciò però non deve diventare in alcuna maniera un'alibi per non essere tempestivi nelle scelte (il nuovo CISD, vista la composizione, non potrà certo essere convocato molto spesso) e soprattutto per non fare valutazioni specifiche per ogni singola richiesta di autorizzazione, spostando tutte le decisioni "a priori" e in maniera solo ipotetica. In tal senso **il ruolo di UAMA nella valutazione concreta e ragionata di ogni richiesta di autorizzazione all'export va mantenuto**, senza ridurlo solo a ufficio "burocratico e tecnico" di raccolta documenti. **Il cuore della legge 185/90 (e anche dei trattati internazionali che ha ispirato) è infatti il concetto che ogni singola esportazione di armamenti abbia una propria valenza e un proprio possibile impatto** negativo, che deve dunque essere **sottoposto ogni volta a una valutazione approfondita** e specifica. Certamente anche a partire da indicazioni di natura generale stabilite da chi ha la responsabilità politica più ampia, ma senza che da ciò derivi un automatismo. Queste sono le richieste in particolare del Trattato ATT sul commercio di armi che il Parlamento italiano ha ratificato all'unanimità nel 2013 (entrata in vigore nel 2014) proprio indicando la legge 185/90 come strumento implementato

nazionale di tale Trattato. **Se dunque ora tale legge viene modificata è ineludibile un richiamo ai principi, ai criteri, ai meccanismi del Trattato ATT.**

Anche per tali motivi riteniamo però che nell'apportare modifiche alla Legge 185/1990 occorra porre molta attenzione a una serie di elementi che invece il testo del DDL governativo non definisce al meglio o ignora.

Per prima cosa è necessario valutare attentamente la coerenza interna delle modifiche che si intende apportare facendo in modo che le varie fasi e i compiti riguardanti i processi decisionali risultino armonici e coerenti. **Il ruolo del nuovo CISD sarà sempre più centrale ma non può andare oltre le prerogative del Parlamento chiaramente evidenziate nell'articolo 1 della Legge.** Non è poi chiaro il meccanismo decisionale relativamente ai divieti, in particolare nel rapporto tra CISD e Presidenza del Consiglio nei 15 giorni di tempo per un riscontro dopo la prima proposta del MAECI.

Inoltre è necessario porre attenzione affinché non vengano aboliti i dispositivi relativi a meccanismi consultivi che riguardano il contributo che le associazioni della società civile hanno dato e possono offrire. Ciò avverrebbe come **effetto della sostituzione integrale dell'articolo 6 (modificato con la lettera b del testo DDL)** che istituisce il CISD nelle sue nuove forme ma senza mantenere due commi fondamentali (**5 e 6 del predetto articolo**). Il primo è relativo all'individuazione dei Paesi per cui sono applicati i divieti (**serve per la trasparenza rispetto alle decisioni** ora attribuite con il comma 11-quinques dell'articolo 1 che viene introdotto dal DDL). Il secondo è quello relativo al ruolo della società civile: **è grave che venga cancellata la prescrizione per cui "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 non governative riconosciute ai sensi"** della legge sulla Cooperazione internazionale (certo servirebbe un aggiornamento con la normativa più recente, non la cancellazione di questo ambito di possibile collaborazione).

Un'altra eliminazione prevista dal DDL che desta preoccupazione e ci pare quindi negativa è quella della **totale abrogazione dell'articolo 8 della Legge con conseguente eliminazione dell'Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento** attualmente costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In passato il ruolo di tale ufficio era stato **cruciale nel rapporto con la società civile e nell'armonizzazione della raccolta delle informazioni e dei dati** dei diversi Ministeri che costituiscono la Relazione annuale al Parlamento. La diminuzione negli ultimi anni di tali competenze e di tale regia nella pubblicazione dei dati ha **comportato certamente una erosione della leggibilità della Relazione e un disallineamento** fra gli approcci dei vari dicasteri nella definizione dei dati. Per quanto ci riguarda non è fondamentale che l'UCPMA sia mantenuto ma **è necessario (se si vuole davvero cercare di implementare i principi della Legge, in particolare sulla trasparenza) che tali funzioni siano trasferite a qualche altro organismo** (il CISD? o l'Autorità Nazionale UAMA), diversamente si perderebbe ancora di più la capacità di controllo sul tema da parte di Parlamento e Società Civile. Tra le **funzioni da mantenere c'è sicuramente quella relativa ai contributi "anche allo studio e alla individuazione di ipotesi di conversione delle imprese"** che - pur non essendo mai stati concretizzati negli ultimi decenni - sono e **rimangono (anche dopo le eventuali modifiche del DDL) uno dei punti evidenziati nelle disposizioni generali della Legge**, all'articolo 1.

L'elemento più problematico del DDL governativo ai nostri occhi è però la già citata assenza di qualsiasi riferimento al Trattato ATT su commercio di armi. Nelle precedenti attività di modifica legislativa (avvenute nel 2013) non era possibile inserire tali elementi (anche se sarebbe stato possibile inserire i criteri della Posizione Comune UE) perché il Trattato non era ancora stato definito e ratificato dall'Italia, mentre ora tale passatempo è ineludibile. Per cui **la nostra richiesta è che venga inserito nell'articolo 1 comma 6 un esplicito riferimento ai divieti e ai criteri di valutazione stabiliti dal Trattato sul commercio delle armi (Arms Trade Treaty)** adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014. Tale trattato, nel regolamentare i trasferimenti di armi convenzionali, prevede **sia ipotesi di tassativo rifiuto di concessione della licenza (ATT Art. 6)** sia anche **situazioni nelle quali è richiesta una specifica valutazione del rischio con conseguenti rifiuti (ATT, Art. 7)**. Teniamo a sottolineare come le **prescrizioni dell'Articolo 7 dell'ATT non possano essere gestite e implementate con decisioni di natura generale e preventiva** (come invece quelle attribuite al CISD con il nuovo DDL) necessitando invece **un organismo che valuti nel contesto del momento e con un "risk assesment" specifico ogni singola richiesta di autorizzazione all'export** (attualmente tale ruolo è assicurato dall'Unità per l'Autorizzazione dei Materiali d'Armamento del MAECI).

Le altre disposizioni presenti nel DDL non ci paiono di così grande rilevanza, configurando soprattutto un aggiornamento rispetto a normative successive e denominazioni (anche se **l'estensione dei termini per la presentazione di certificazioni riguardanti le consegne finali di materiali d'armamento può indebolire il controllo concreto su eventuali triangolazioni o destinazioni finali non autorizzate**).

Il **DDL proposto dal Governo potrebbe però essere l'occasione per aumentare la trasparenza sul commercio di armi e rendere strutturate le modalità con cui vengono redatte le Relazioni al Parlamento** con i dati di questo ambito. Nel corso degli ultimi anni abbiamo più volte avanzato proposte di miglioramento di tali documenti (alcune anche recentemente recepite da UAMA) ma ci siamo sempre **scontrati con il fatto che non esistono prescrizioni cogenti di Legge in questo senso** e tutto è quindi lasciato alle decisioni di natura amministrativa o redazionale (in capo ai vari Dicasteri). Ciò rende debole, in maniera strutturale e continuativa, l'accesso a dati fondamentali sia per il controllo Parlamentare sia per la trasparenza nei confronti degli attori della società civile (e dei cittadini) oltretutto creando gravi problemi di coerenza e confronto fra annualità diverse.

Proponiamo dunque di **inserire le migliori già da noi suggerite sulla redazione delle Relazioni annuali al parlamento in un apposito articolo di Legge, che configuri con precisione la tipologia e la modalità dei dati che ogni Ministero deve riportare nella propria parte delle Relazioni:**

- 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 prevedere nella Relazione elementi generali di indirizzo** in passato contenuti nel *“Rapporto del Presidente del Consiglio sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento”*. Riteniamo infatti fondamentale che vengano esplicitate **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) soprattutto ora con l'ipotizzato re-inserimento del CISD con nuovi ruoli e funzioni.
- Riteniamo importante garantire uno scambio ed un confronto **tra Governo e società civile** sul controllo delle esportazioni di armamenti. In passato nel già citato *“Rapporto PCM”* vari Governi si sono 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”*. Questa **possibilità di confronto deve essere mantenuta ed anzi definita in maniera strutturale, evidenziando un nuovo organismo** che possa concretizzarla se l'UCPMA verrà abolito.
- La **Relazione del MAECI** dovrebbe contenere in maniera esplicita ed ineludibile alcune Tabelle che in Relazioni riferite ad alcuni anni particolari sono state sottratte e/o risultate mancanti (anche se magari poi sono state re-introdotte). Nello specifico:
  - a) l'Allegato riportante l'elenco dei **Paesi ritenuti responsabili di gravi violazioni dei diritti umani**: 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**.
  - b) l'Allegato che evidenzia l'elenco dei **Paesi sottoposti a misure di embargo di armamenti, specificando se totale o parziale**.
  - c) un 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 principi 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) un Elenco dei **Paesi verso i quali sono stati emessi espliciti dinieghi** alle esportazioni di armamenti così come un 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) un Elenco **che riporti i dettagli sugli Accordi militari sottoscritti dall'Italia e**

attualmente in corso.

f) Un Allegato che definisca e chiarisca meglio **cosa 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 o previsto una Tabella di **“Riepilogo in dettaglio suddiviso per Istituti di Credito”** (ovvero “Esportazioni Definitive per Istituti di Credito - Riepilogo Dettagliato”) poiché è necessario 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 auto-regolamentazione in materia, cosa che invece hanno quasi tutte le banche italiane.