



ITALIA

Legislazione e futuro dell'export italiano di armamenti

A cura di *Luca Sebastiani*

Coordinamento di *Lorenzo Zacchi*

30 SETTEMBRE 2020

I riferimenti legislativi dell'export del settore italiano della Difesa si basano sulla legge 185/90, ma recentemente sono state avanzate delle proposte di modifica, con lo scopo di aggiornarla e adattarla a quello che è il contesto attuale. In che modo potrebbero influenzare la produzione dell'industria della Difesa italiana, asset strategico per l'intero sistema Paese, con le sue aziende che vendono in tutto il mondo?

DOMINO – Geopolitical Brief n. 6 / settembre 2020 | Aut. Trib. Roma n. 88 - 6 marzo 2008

Centro Studi Geopolitica.info | www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info

Direttore responsabile: Lorenzo Termine

La legge quadro riguardante il controllo della movimentazione di materiali d'armamenti da, verso e attraverso il territorio nazionale è la legge 9 luglio 1990, n.185, che, anche grazie a diverse modifiche e aggiornamenti (l'ultima nel 2012) è ancora considerata tra le più efficaci e stringenti normative di controllo vigenti tra i paesi occidentali. I punti più importanti, e che caratterizzano maggiormente la legge, sono inclusi nell'articolo 1 riguardante il “**Controllo dello Stato**”, in cui vengono dettate le linee guida in fatto di autorizzazioni e soprattutto divieti. Qui di seguito i commi principali.

Legislazione

Legge 185/90

Comma 1: “le esportazioni, importazioni e transito di materiali di armamento siano conformi alla **politica estera e di difesa del Paese**”.

Comma 2: “L'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento [...] nonché la cessione delle relative licenze di produzione, sono soggetti ad autorizzazioni e controlli dello Stato”.

Comma 3: “il Governo predispone misure idonee ad assecondare la graduale differenziazione produttiva e la **conversione a fini civili delle industrie nel settore della difesa**”.

Comma 5: “L'esportazione ed il transito di materiali di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione, sono vietati quando siano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali.”

Comma 6: “L'esportazione ed il transito di armamento sono altresì vietati:

- a) verso i Paesi in stato di **conflitto armato**, in contrasto con i principi dell'articolo 5 della Carta delle Nazioni Unite [...];
- b) verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione;

- c) 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;
- d) 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;
- e) verso i Paesi che [...] destinino al proprio bilancio militare **risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese**; verso tali Paesi è sospesa la erogazione di aiuti ai sensi della stessa legge, ad eccezione degli aiuti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali.

Proposte di modifica

Anche per rimanere al passo con il mondo della sicurezza e della difesa che evolve in continuazione è stata avanzata, nel febbraio 2019, una proposta di modifica alla legge 185/90, con prima firma del senatore Gianluca Ferrara (capogruppo del Movimento 5 Stelle in Commissione Affari Esteri), secondo il quale, in alcuni casi, le disposizioni della legge sono state aggirate e non hanno impedito la vendita ad attori impegnati in conflitti armato o protagonisti di violazioni dei diritti umani. Un disegno di legge pensato e proposto anche sull'onda delle notizie riguardanti la guerra in Yemen, e rilanciata a seguito della più recente crisi tra la Turchia e la popolazione curda e del conflitto attuale in Libia.

Le principali modifiche proposte riguardano:

- 1) l'istituzione di un **fondo** per rendere operativa la graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie nel settore della difesa, con particolare riguardo allo sviluppo delle produzioni ad uso duale militare-civile;
- 2) in generale più limitazioni e divieti per la vendita e l'export di armi in casi di violazioni del diritto internazionale;
- 3) si aggiungono divieti di transito e trasferimento di materiali d'armamento verso i Paesi coinvolti in conflitti armati senza previa autorizzazione del **Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**, unico criterio internazionalmente riconosciuto di legittimazione della partecipazione ai conflitti;
- 4) aggiunge, come vincolo per l'esportazione, che ai fini dell'accertamento delle gravi violazioni delle convenzioni internazionali in

materia di diritti umani è sufficiente che esse siano riconosciute in un documento, anche non vincolante, approvato con votazione degli organi delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa o di altri organismi internazionali di cui l'Italia è parte;

5) inserisce un nuovo vincolo di esportazione verso i Paesi non firmatari del Trattato sul Commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile del 2013;

6) l'inserimento di criteri limitativi anche per l'export di armi leggere, nel momento in cui si superano determinati quantitativi;

7) la creazione di una **lista aggiornata di Paesi in conflitto** verso i quali le esportazioni debbano essere vietate, in allegato ad una relazione consuntiva del Governo al Parlamento.

Merita un focus specifico il concetto del “**dual use**”, tema di grande attualità nel settore della Difesa che viene ripreso nella proposta di modifica. Un concetto usato per definire i prodotti e le tecnologie costruite ed utilizzate con fini sia militari che civili. Il mondo della sicurezza moderna, ed il suo mercato, è a metà tra il settore civile e quello militare; la produzione di strumenti tecnologici, in particolar modo dell'elettronica, che di base nascono già “dual use”, contribuiscono allo sviluppo innovativo dell'intero Paese, anche grazie alla loro capacità di soddisfare molteplici domande.

L'istituzione di un fondo nella proposta del Senatore Ferrara mira in particolar modo ad incentivare lo sviluppo di progetti di riconversione di attrezzature militari per scopi di pubblica utilità negli ambiti sanitario, edilizio e del supporto ai corpi di soccorsi e di pubblica sicurezza, nonché agli enti pubblici locali. Facilitare la concessione di finanziamenti alle imprese operanti nel settore della difesa per la ricerca e la produzione di nuovi sistemi per scopi civili di pubblica utilità, e incentivare la promozione del ruolo dell'Italia nel settore dei prodotti a duplice uso, dà una dimostrazione dell'importanza che un'ala della maggiore forza parlamentare italiana rivolge a tale concetto.

Export dell'industria della difesa italiana

Aziende leader

Nel 2019, secondo gli ultimi dati disponibili rilasciati all'interno della relazione parlamentare redatta da UAMA (l'autorità governativa del MAE) e presentata da Riccardo Fraccaro, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il valore totale delle autorizzazioni per movimentazioni di materiali d'armamento è stato di **5,389 miliardi di Euro**. Di questi, 215 milioni legati alle importazioni, e i restanti 5,174 miliardi per esportazioni, le quali hanno fatto registrare un decremento del -1,38% rispetto ai dati dell'anno precedente e del -49,35% rispetto al 2017. Un calo in qualche modo naturale, dato il numero estremamente alto di ordini ricevuti dalle aziende negli ultimi anni e che attualmente sono in fase di produzione.

Secondo il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale le prime 15 società esportatrici rappresentano il 92,68% del totale del valore esportato. Tra le prime posizioni troviamo Leonardo, Elettronica, Calzoni, Orizzonte Sistemi Navali e Iveco Defence Vehicles. Soltanto queste cinque società rappresentano circa il 76% dell'intero valore.

Il fiore all'occhiello è sicuramente **Leonardo** - controllata al 30% dal Ministero dell'Economia - con la sua presenza globale nel mercato della Difesa, tra le prime dieci compagnie di difesa e sicurezza mondiali. Da sola infatti ha rappresentato nel 2019 oltre il 58% delle esportazioni italiane del settore, con un valore superiore ai 2,4 miliardi di Euro. Le divisioni di Leonardo maggiormente competitive a livello globale sono 'Helicopters' e 'Electronics, Defence & Security Systems', i cui mercati principali risultano essere gli Stati Uniti, l'Europa e i paesi emergenti (Sud est asiatico e America Latina).

Elettronica, fondata nel 1951 e ormai un'azienda mondiale, progetta e produce sistemi di Difesa Elettronica, per piattaforme aeree, navali e terrestri. Rifornisce le Forze Armate nazionali ma anche numerose forze estere. Nel 2019 si è posizionata al secondo posto tra le società italiane della Difesa per esportazioni, con un valore di 225 milioni pari al 5,51% sul totale, registrando un forte incremento rispetto al 2018, quando era decima con 29 milioni.

Calzoni fa parte della multinazionale americana L3Harris ma è un'azienda di Bologna, leader nei Sistemi di movimentazioni Na-

vali e di Segnalazione Luminosa e nel campo della robotica, idraulica e opto-meccatronica. Nel 2019, con il valore di 177 milioni, ha raggiunto il terzo posto tra le aziende italiane del settore, con una quota sull'export del 4,35%.

Orizzonte Sistemi Navali è una controllata di Fincantieri (51%) e Leonardo (49%), che opera come integratore di sistema a livello *Whole Warship*, seguendo l'intero ciclo di vita di una nave. OSN è inoltre l'integratore di sistema del Programma FREMM riguardante la costruzione di 10 fregate per la Marina Militare italiana. A livello internazionale è impegnata in programmi di costruzione di cacciamine e unità anfibia. Nel 2019 il valore delle sue esportazioni ammonta a 173 milioni, pari al 4,22% dell'export italiano nel settore.

IVECO Defence Vehicles, con sede a Bolzano, è una delle controllate di CNH Industrial. Sviluppa e produce camion logistici e veicoli multiruolo, specializzati in missioni di difesa, peacekeeping e di protezione civile. Oltre ovviamente al mercato nazionale, quello europeo è principale per Iveco, con Romania, Spagna e Olanda in testa. Fondamentali sono anche i mercati esteri, specialmente quelli oltreoceano, Stati Uniti e Brasile su tutti. Nel 2019 Iveco ha rappresentato il 4,14% delle esportazioni difensive italiane, per un valore di 169 milioni.

Come già detto, non sono ovviamente solo queste le aziende che contribuiscono ad illustrare completamente il quadro delle eccellenze italiane del settore; altre compagnie come **Thales Alenia Space Italia** (143 milioni), **Fincantieri** (128 milioni), **GE Avio** (124 milioni), **RWM Italia** (57 milioni) e **Cantiere Navale Vittoria** (48 milioni), completano il mondo italiano della difesa e sicurezza. Tra le prime 15 società del 2019, sono 6 quelle nuove rispetto all'anno precedente, confermando un ricambio annuale piuttosto consistente.

Mercati

I dati rilasciati dal Ministero degli Affari Esteri, riguardanti i Paesi e le regioni del mondo in cui sono state autorizzate le esportazioni italiane, illustrano il quadro in cui il settore della difesa e della sicurezza si muove globalmente.

Il numero dei Paesi destinatari delle licenze di esportazione nel 2018 è stato di **84**. Numero uguale al 2018, uno in meno degli 85 del 2017 e due in più rispetto al numero del 2016. Il valore dei trasferimenti e delle esportazioni nei Paesi dell'Unione Europea e

quelli NATO è stato pari al 37,3% del totale (con 1615 autorizzazioni), mentre il 62,7% nei Paesi non appartenenti né all'UE né all'Alleanza Atlantica (con 571 autorizzazioni). La differenza tra le due percentuali si è assottigliata rispetto a quanto visto nel 2018. Nella Relazione governativa si sottolinea inoltre come un peso determinante derivi dalle autorizzazioni dal valore di circa 871 milioni di Euro verso l'Egitto per una fornitura di 32 elicotteri, senza la quale la ripartizione sarebbe del 47,4% Paesi UE e Nato, e del 52,6% verso quelli extra.

Entrando più nel dettaglio, e analizzando i dati, si possono tirare le somme, quelle che senza subbio hanno influenzato i promotori delle modifiche alla legge 185/90.

Il primo paese estero per valore complessivo delle licenze individuali di esportazione nel 2019, come già accennato, è l'**Egitto**, con 871,7 milioni di Euro. A seguire, nelle prime dieci posizioni troviamo **Turkmenistan** (446,1 milioni €), **Regno Unito** (419,1), **Stati Uniti** (306,1), **Francia** (274,2), **Australia** (238,2), **Germania** (213,6), **Algeria** (172,7), **Corea del Sud** (165,5) e **Brasile** (146,1). Quindi quattro paesi NATO (di cui due UE), due paesi dell'Africa settentrionale, due asiatici, e due di altri continenti (Oceania e Sud America).

Rispetto ai dati del 2018 c'è una lieve ripresa del valore nel mercato europeo. Il Regno Unito si posiziona terzo nel 2019, rispetto alla nona posizione del 2018 con 99 milioni; la Germania fa registrare una leggera flessione a 213 milioni, rispetto ai 218 nel 2018; la Francia sale da 144 milioni a 274; la Spagna invece in flessione dai 100 milioni del 2018 ai 65 del 2019..

La proposta di modifica andrebbe sicuramente a toccare in maniera sensibile le esportazioni nel mercato in Medio Oriente e nel Nord Africa. Nella cosiddetta area **MENA**, nonostante il calo dal 2018, il valore delle esportazioni italiane vale il 32,65% del totale, una percentuale importante che fa capire come l'industria della difesa italiana abbia un solido mercato al di fuori delle logiche di alleanze internazionali storiche del Paese, ma anche in quelle zone più instabili o a rischio.

Egitto e Arabia Saudita (in 11esima posizione con 105,4 milioni di Euro) sono probabilmente i casi più significativi: il primo perché riguarda un paese che, anche se storicamente legato all'Italia, dopo l'omicidio di Giulio Regeni ed il successivo congelamento

delle diplomazione, ha avuto un deterioramento interno nel rispetto dei diritti civili e umani. La recente vendita di due Fregate FREMM alla Marina egiziana ha riaperto le polemiche e l'opinione pubblica, facendo riemergere le criticità espresse dalla legge 185/90. L'Arabia Saudita è invece coinvolta direttamente nel conflitto in Yemen, che sta causando una crisi umanitaria di notevole rilevanza, e l'uso di sistemi d'arma fabbricati in Italia da RWM ha sollevato diverse proteste e critiche nel dibattito italiano. A seguito dell'uccisione del giornalista saudita Jamal Khashoggi la vendita di armi al governo di Riad è stata vietata da parte di molti Paesi europei, non dall'Italia.

Il caso della **Turchia** (in 14esima posizione con 63,7 milioni di Euro) è anch'esso particolare, vista l'appartenenza del Paese alla NATO. Il governo di Erdogan però, negli ultimi anni, ha virato su posizioni autoritarie; gli ultimi eventi che hanno alimentato il dibattito sulla Turchia sono stati, in ordine cronologico, le operazioni militari al confine con la Siria ai danni della popolazione curda, e l'intervento nel conflitto civile in Libia. La Turchia è quindi attualmente coinvolta in più di un conflitto, evidentemente non con scopi difensivi, condizione che in teoria basterebbe per autoprecludere il mercato turco alla nostra industria della Difesa se la riforma entrasse in vigore. Non sarebbe una cosa da poco, visto che, come citato è tra le prime 15 posizioni nel 2019 e nel 2018 è stato il terzo Paese per valore complessivo di licenze di export italiano del settore.

Il problema c'è, ed è evidente che non si possa pensare di farlo passare sotto traccia. Va, però, affrontato con cognizione di causa, con soluzioni reali e non utopistiche. Lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza in Italia, infatti, può essere considerato fondamentale per tutto il Paese, non solo per le entrate economiche che ne derivano, ma anche per i miglioramenti tecnologici che porta all'intero tessuto industriale interno. Limitarne in maniera pesante l'export comprometterebbe la crescita tecnologica dell'Italia. Appare chiaro che avere una **visione politica** forte e a lungo termine sia di fondamentale importanza, oltre che ovviamente le dovute competenze tecniche.

G2G

Uno degli strumenti che in qualche modo potrebbe aiutare nella crescita della già citata cultura della difesa è l'istituto degli accordi **'government to government'** o **'G2G'**. Esso permette allo Stato di fornire supporto alle aziende della difesa nel momento della stipula di contratti di fornitura di materiali d'armamento con Governi e/o Forze Armate di Paesi con cui l'Italia ha stipulato accordi di cooperazione industriale in questo specifico settore. In questo modo le compagnie, ma anche gli Stati esteri, hanno credibilità e garanzie migliori al momento dell'accordo.

All'interno del decreto fiscale approvato nel dicembre 2019 è stata inserita una modifica di grande importanza per l'esportazione della difesa italiana. Si tratta di una modifica dell'articolo 537-ter del Codice dell'Ordinamento militare, in cui viene aggiunta al "supporto tecnico-amministrativo" del governo anche la possibilità di una "attività precontrattuale e contrattuale". Questo strumento, richiesto a gran voce e già da tempo dagli addetti ai lavori dell'industria della Difesa italiana, costituisce un importante strumento di vantaggio competitivo per le aziende leader, aprendo la possibilità di sfruttare l'intera forza del **Sistema-Paese**. Non è un caso che gli altri 'player' mondiali nel mercato dell'export della difesa, come Stati Uniti, Francia, Regno Unito ma anche Svezia, già utilizzano il 'G2G' da diverso tempo come volano di opportunità, investimenti e sviluppo delle loro imprese nazionali.

L'Italia, invece, negli ultimi anni è rimasta penalizzata. Diverse stime, basate sulle occasioni in cui negli scorsi anni è stato utilizzato nella corretta forma da parte di altri Paesi il 'G2G' – a discapito del risultato delle aziende italiane - dimostrano che la perdita annuale derivata possa essere stata di circa un miliardo e mezzo. L'adozione prossima di questo strumento è da considerare senza dubbio un passo in avanti per l'industria della difesa in Italia. Se le aziende italiane riusciranno ad avere un appoggio adeguato sul piano politico nel momento degli accordi sull'esportazione di prodotti, potranno avere un peso maggiore.

Cultura della Difesa

Il concetto di **cultura della Difesa**, evocato molte volte anche dallo stesso ministro Lorenzo Guerini, deve essere rafforzato nel Paese perché solo così si potrà in futuro, sia difendere le aziende italiane del settore, sia sfruttare le opportunità che un Paese come l'Italia ha per migliorare la sua posizione ed il suo ruolo politico, strategico ed economico nelle aree più importanti del globo.

Il **problema etico** però rimane: vendendo armamenti in regioni e paesi coinvolti in conflitti offensivi, quindi non basati sul principio dell'autodifesa, si favorisce conseguentemente l'aumento di instabilità e di possibili violazioni del rispetto dei **diritti umani**. Rimane quindi anche la necessità di trovare un giusto bilanciamento tra gli interessi dell'industria nazionale e la garanzia del rispetto dei diritti umani nel mondo

Luca Sebastiani

Laurea triennale e magistrale in Scienze Storiche, con tesi sulla questione irlandese, ha poi continuato gli studi con un Master in Geopolitica e Sicurezza Globale. E' particolarmente interessato al settore della Difesa e dell'Intelligence, oltre che a ogni storia proveniente dal mondo al di là della Manica.

Lorenzo Zacchi

Studi presso Università la Sapienza di Roma, oggi è funzionario dell'ufficio legislativo presso il Senato della Repubblica, occupandosi di esteri, di difesa e di politiche dell'Unione Europea. Research Fellow di Geopolitica.info, per il Centro Studi è responsabile dell'area Medio Oriente e Nord Africa, oltre a curare l'account Twitter e l'organizzazione dei corsi. Le sue ricerche si concentrano sulle dinamiche relative all'area meridionale, con particolare attenzione all'Iran e alla cosiddetta mezzaluna sciita.

Il Centro Studi

Il Centro Studi Geopolitica.info nasce nel 2004 con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla politica estera, la geopolitica e le relazioni internazionali dalla prospettiva dell'Italia. Le attività del Centro Studi si articolano in tre filoni principali: la pubblicazione della Rivista online *Geopolitica.info* e la ricerca in materia di politica internazionale; la formazione attraverso i corsi in presenza e online sulla piattaforma www.onlineducation.it; l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico sui temi dell'agenda politica italiana relativi alle relazioni internazionali. Tutte le attività sono consultabili sul sito web www.geopolitica.info.

Centro Studi Geopolitica.info

www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info