



i Documenti di Analisi Difesa

IL DIRITTO UE NEI TRASFERIMENTI DEI PRODOTTI PER LA DIFESA E GLI ORDINAMENTI NAZIONALI

**DI GIOVANNI PAGANI,
SENIOR SECURITY MANAGER CENTRO STUDI ITASFORUM**

Agosto 2012 - "Le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa": è questo l'argomento che formava il contenuto di una delle Direttive comunitarie (la 2009/43/CE), che a causa del ritardo della delega parlamentare al Governo nazionale per la sua adozione e per la sua attuazione, a settembre 2011 risultava ancora privo di recepimento nell'Ordinamento italiano. La questione, già trattata in linea generale nel numero di settembre 2011 di Analisi Difesa, merita adesso di essere ripresa. Nonostante che l'articolo 18 di questa Direttiva avesse fissato per gli Stati membri, a partire dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione, un periodo superiore a due anni per i relativi adeguamenti (entro il 30 giugno 2011), in Italia esso cadeva lettera morta a causa del consueto ritardo che da tempo ci contraddistingue nel processo di adeguamento interno a quello comunitario. Il 15 dicembre 2011, finalmente, il Presidente della Repubblica ha promulgato la Legge 217, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010", per consentire "la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale"; Atto poi pubblicato il 2 gennaio 2012 nella Serie Generale della Gazzetta Ufficiale, n. 1 ed entrato in vigore il giorno 17 dello stesso mese. Nell'ambito degli elementi di delega legislativa al Governo, risalta il comma 1 dell'articolo 12: esso contiene la specifica delega, da esercitarsi in conformità ai principi della Legge 9 luglio 1990, n. 185, "ad adottare uno o più decreti legislativi



per dare attuazione alla direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalla stessa direttiva e nel rispetto dei principi contenuti nella medesima nonché nelle posizioni comuni 2003/468/PESC del Consiglio e 2008/944/PESC del Consiglio, rispettivamente del 23 giugno 2003 e dell'8 dicembre 2008. Lo stesso articolo palesa una contraddizione (?) nel disposto riguardante il termine per l'attuazione dell'Atto comunitario: la Direttiva, all'articolo 18, aveva indicato infatti il 30 giugno 2011 ma la Legge delega, contenente questo articolo 12, reca una data abbondantemente posteriore.

A questo riguardo è utile anche segnalare che il 29 settembre 2011 la Commissione europea aveva inviato all'Italia sia una lettera di messa in mora per la mancata attuazione della suddetta Direttiva (procedura 2011-/1072) sia una ulteriore lettera, ancora di messa in mora e di pari data, concernente la mancata attuazione della Direttiva 2010/80/CE (procedura 2011/1077) che aveva ad oggetto la modifica dell'elenco dei prodotti per la difesa contenuto nella Direttiva "madre". (2009/44/CE). Altro e differente aspetto erano le disposizioni (legislative, regolamentari e amministrative) che gli Stati membri avrebbero dovuto emanare e i relativi termini per l'adempimento: la loro applicazione figurava, infatti, prescritta dallo stesso articolo 18 a decorrere dal 30 giugno 2012 e ciò rendeva possibile per l'Italia il rispetto di tale

scadenza, nonostante il già menzionato ritardo dimostrato nella emanazione della Legge delega. Quest'ultimo adempimento è stato fortunatamente assolto dal Consiglio dei Ministri, che su proposta dei Ministri per gli Affari Europei, della Difesa e degli Affari Esteri il 30 maggio di quest'anno ha approvato il Decreto Legislativo, n. 105, emanato successivamente dal Presidente della Repubblica il 22 giugno (in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 21 luglio 2012 n. 169).

Il provvedimento, entrato in vigore a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione, dispone sulle tanto sospirate "Modifiche ed integrazioni alla legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, in attuazione della direttiva 2009/43/CE, che sem-

tualmente confermato e precisato dall'Atto del 22 giugno nelle cui Disposizioni di attuazione risulta prescritto che entro sessanta giorni dal 22 di luglio vi si dovrà provvedere per mezzo di Regolamento "adottato con decreto del Ministro degli affari esteri e del Ministro della difesa, ad emanare "le norme di attuazione del presente decreto legislativo, procedendo al necessario coordinamento con le norme di esecuzione della legge 9 luglio 1990, n. 185". Ora, per favorire una visione d'insieme di questo importante evento giuridico, è d'obbligo volgere uno sguardo alla dimensione europea e in questo ci soccorre un documento ufficiale (Relazione) redatto dalla Commissione europea - in ordine alle disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 1, della Direttiva in argomento e di data abbastanza recente (il 29 giugno 2012) - sullo stato dei "lavori

Lo stato degli Ordinamenti dei Paesi LOI

Stato Membro	Fonte giuridica	Pubblicazione	Entrata in vigore	Nota sull'iter
Italia	Legge	21.7.2012	22.7.2012	Completato
Francia	Legge Decreto	23.6.2011 9.11.2011	30.6.2012 (Entrambe le fonti)	Completato
Germania	Legge	3.8.2011	4.8.2011	Completato
Regno Unito	Ordinanza	17.12.2008	6.4.2009	Parziale adattamento alla direttiva
Spagna	Decreto Reale	2.7.2011	2.1.2012	Completato
Svezia	Legge Ordinanza	30.6.2011 (Entrambe le fonti)	30.6.2012 (Entrambe le fonti)	Completato

plicifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, come modificata dalle direttive 2010/80/UE e 2012/10/UE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa". Con l'introduzione di prossimi Atti dovrà giungere a completamento il quadro giuridico essenziale, così come già stabilito dal comma 4 del solito articolo 12, il quale prescrive anche l'emanazione di "uno o più regolamenti ai fini dell'esecuzione ed attuazione dei decreti legislativi", aspetto pun-

in corso" negli ordinamenti giuridici degli Stati Membri dell'Unione.

La maggior parte di essi sembra aver incontrato difficoltà per procedere a un tempestivo recepimento della Direttiva. Gli Stati membri, nel numero di venti hanno provveduto a notificare alla Commissione la propria legislazione nazionale che recepisce la Direttiva invece altri hanno informato la Commissione che la rispettiva procedura è in uno stadio avanzato.

In conseguenza dei ritardi la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione, a norma dell'articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), "nei confronti di quegli Stati membri (Italia compresa, come segnalato più sopra) che non hanno comunicato le norme nazionali di recepimento della direttiva. Alla data del 29 giugno sette Stati membri non hanno ancora notificato tale recepimento, mentre uno Stato membro l'ha comunicato in maniera parziale. In tutti gli Stati membri, quindi, resta da completare il processo di recepimento della Direttiva e, cosa più importante, alla sua corretta applicazione. Una volta applicata, essa permetterà una semplificazione delle norme e delle procedure di trasferimento dei prodotti per la difesa all'interno dell'Unione Europea e assicurerà il corretto funzionamento del mercato interno nel settore della difesa". Dall'insieme di questi Paesi merita estrarre coloro che risultano a maggiore interscambio di oggetti militari e di programmi di collaborazione intergovernativa, ossia quegli Stati che risultano tra i principali produttori di armamenti dell'Unione e che, con l'Accordo quadro LOI entrato in vigore il 2 ottobre 2003, avevano dato avvio a misure tese a facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea della Difesa. Tale Accordo prevedeva intese applicative su alcune specifiche aree di intervento tra le quali anche le procedure di trasferimento e di esportazione. In ordine, quindi, a questa premessa ed agli obblighi della Direttiva il focus della sottostante tabella ci offre un resoconto di quanto realizzato sul piano giuridico.

Un cenno ora sul campo d'azione della fonte europea in argomento. Come sappiamo essa riguarda i prodotti per la difesa definiti ed elencati nel proprio allegato. Quest'ultimo, in un breve volger di tempo, è stato modificato due volte dalla Commissione: tramite la Direttiva 2010/80/UE, del 22 novembre 2010 e la Direttiva 2012/10/UE, del 22 marzo 2012.

Tali modifiche sono state apportate in virtù delle disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 1, della Direttiva "madre", il quale stabilisce che "la Commissione aggiorna l'elenco dei prodotti per la difesa di cui all'allegato della Direttiva di modo che esso corrisponda rigorosamente all'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea". Si tenga anche presente che l'aggiornamento annuale dell'elenco è collegato alla modifica dell'"Elenco delle munizioni" adottato nel quadro dell'Accordo di Wassenaar sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e di beni e tecnologie a doppio uso.

Nell'ambito della Posizione Comune dell'8 dicembre 2008 (la 2008/944/PESC del Consiglio), l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea "definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari". Detta Posizione Comune "impone agli Stati membri di assicurarsi che le rispettive legislazioni nazionali consentano loro di controllare le esportazioni della tecnologia e delle attrezzature incluse nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea. A norma della posizione comune, tale elenco funge da riferimento per gli elenchi nazionali della tecnologia e delle attrezzature militari degli Stati membri, ma non li sostituisce direttamente". Sulla natura di questa "fonte" corre l'obbligo di aprire una parentesi e spiegare il significato

che nella terminologia giuridica europea riveste l'Atto della Posizione Comune: esso vige nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) a norma del Titolo V dello stesso Trattato europeo. Sotto il profilo operativo questo strumento giuridico consente al Consiglio - in virtù dell'articolo 29 della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea alla data del 30 marzo 2010 (già articolo 15 del Trattato sull'Unione Europea prima del Trattato di Lisbona) - di adottare "decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione". Il contenuto delle Posizioni Comuni 2003/468/PESC e 2008/944/PESC richiamate in epigrafe dalla Direttiva e dalla Legge delega, era poi riferito rispettivamente al "controllo dell'intermediazione di armi" e alla definizione delle "norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari". Tornando sull'allegato della Direttiva, benché esso debba coincidere con l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea, la realtà ci mette in evidenza che la procedura per la sua modifica richiede almeno sette mesi di tempo, perciò "esso differisce dall'elenco comune per un periodo di almeno sette mesi. Inoltre, la Direttiva della Commissione che modifica l'allegato deve essere recepita dagli Stati membri, il che richiede l'espletamento di una procedura amministrativa o legislativa a livello nazionale". Si può pertanto ipotizzare che gli atti nazionali di recepimento dell'allegato difficilmente potranno coincidere con l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea applicabile in quel momento, "salvo che gli Stati membri non recepiscano l'elenco comune senza attendere le modifiche dell'allegato. Tali difformità comportano disomogeneità e incoerenze giuridiche e amministrative per le Autorità nazionali e per le imprese nel settore della difesa dell'Unione Europea e contrastano con l'intenzione del legislatore di una stretta corrispondenza tra l'allegato della direttiva e l'elenco comune".

La Commissione sul tema non ha nascosto l'urgenza di semplificare la procedura di allineamento dell'allegato della Direttiva all'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea e la questione "sarà ulteriormente esaminata dalla Commissione in collaborazione con il Consiglio e il Parlamento europeo".

Una valutazione, infine, tanto condivisibile quanto di per sé evidente, si ricava ancora dalla Relazione della Commissione: la Direttiva 2009/43/CE "si applica a un settore del mercato interno oggetto finora di frequenti deroghe da parte degli Stati membri a causa delle implicazioni per la sicurezza. La Direttiva contribuirà a rafforzare il mercato interno, riducendo gli oneri amministrativi, rafforzando la base industriale del settore della difesa nell'Unione Europea e accrescendo l'integrazione e la sicurezza degli approvvigionamenti.

Anche l'efficienza dei controlli delle esportazioni risulterà migliorata, tenendo conto degli obiettivi degli Stati membri in tema di sicurezza. Il recepimento della direttiva nella maggior parte degli Stati membri costituisce un importante passo avanti in vista dell'integrazione del mercato interno della difesa. Un recepimento nei termini previsti si è rivelato difficoltoso per gli Stati membri. Il livello di recepimento indica tuttavia una buona integrazione nelle legislazioni nazionali degli elementi fondanti della direttiva,

quali un sistema semplificato di rilascio delle licenze, coerente in tutta l'Unione Europea, un elenco comune delle attrezzature militari in sostituzione di differenti precedenti elenchi delle munizioni definiti a livello nazionale e la certificazione delle imprese del settore della difesa, che determinano una maggiore fiducia reciproca e un riconoscimento comune dell'affidabilità delle imprese del settore della difesa.

La Commissione, affiancata dal comitato, seguirà attentamente il recepimento e l'applicazione della Direttiva nell'intento di assistere gli Stati membri durante l'intero processo e di individuare tempestivamente le loro necessità. La Commissione procederà al riesame dell'applicazione della direttiva e ne riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 30 giugno 2016."

Ora una nota di chiusura - che non si discosterà, per scelta, dalla abituale posizione di rimanere ben saldi entro i limiti della pura descrizione degli atti giuridici in esame - e a questo proposito è opportuno riportare in toto quanto espresso nella Relazione dell'Organo europeo: "Prima dell'applicazione della Direttiva, la legislazione degli Stati membri in merito al trasferimento all'interno dell'Unione di prodotti per la difesa non era uniforme, con la conseguenza di ostacolare la circolazione dei prodotti e di distorcere la concorrenza nel mercato interno, rallentando in tal modo l'innovazione e indebolendo la collaborazione industriale e la competitività dell'industria della difesa nell'Unione europea".

"L'applicazione della Direttiva dovrebbe permettere di eliminare gli ostacoli alla circolazione dei prodotti per la difesa, di stimolare progetti di produzione comuni, di rendere più competitive le imprese dell'Unione Europea che operano nel settore della difesa e di contribuire al consolidamento del mercato interno. Di conseguenza, gli integratori di sistemi nel settore della difesa dovrebbero avere la possibilità di aprire le proprie catene di fornitura in condizioni di maggiore certezza, di accrescere le economie di scala e di ottimizzare la filiera di produzione della difesa. Le nuove norme possono creare opportunità an-

che per le Piccole Medie Imprese operanti nel settore, favorendo il loro ingresso nella catena di fornitura in altri Stati membri. Ne conseguirebbe un rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa dell'Unione Europea.

La Direttiva contribuirà inoltre a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sugli operatori economici e sulle amministrazioni degli Stati membri. L'efficienza dei controlli sulle esportazioni nell'Unione Europea è destinata ad aumentare, dato che le autorità di controllo degli Stati membri possono concentrare le risorse sui trasferimenti più sensibili, mantenendo in tal modo elevato il livello della sicurezza. La direttiva diminuisce infine i rischi di trasferimenti illeciti, garantendo la tracciabilità e aumentando le informazioni sulle riesportazioni, nonché rafforzando la fiducia reciproca con i paesi terzi che condividono gli stessi valori".

In conclusione - rifiutando sempre ogni precario equilibrio indotto da improvvisati giudizi di valore - può essere consentito esprimere almeno uno stato di fiducia, sollecitato dal rilevare che se da tempo alcuni importanti "segnali europei", o meglio, "sensibilità nazionali", hanno fatto e fanno molto per rallentare o addirittura minacciare il processo di integrazione europeo, ciò che emerge dalla materia giuridica appena trattata costituisce un decisivo passo in avanti e una formidabile testimonianza che incoraggia chi ancora crede e lavora per gli obiettivi indicati cinquantacinque anni or sono dai Padri fondatori del progetto europeo.

La scelta di una Direttiva, così ben dettagliata, ha obbligato gli Stati membri ad una forte spinta alla integrazione su una materia della quale tale fonte ha fornito disciplina. Questa "rivoluzione" è stata resa possibile perché è stata praticata con il realismo e la validità del Diritto e calata proprio in uno dei settori più delicati ed esposti, soprattutto nelle more di quella auspicata integrazione politica che da troppo tempo ancora sfugge all'ente sovranazionale europeo.

i Documenti di Analisi Difesa

Analisi Difesa
c/o Intermedia Service Soc. Coop.
Via Rambelli, 28
40017 San Giovanni in Persiceto BO

Tel.: +390516810234

Fax: +390516811232

E-mail: redazione@analisiidifesa.it

Web: www.analisiidifesa.it



**Il Magazine on-line
Diretto da
Gianandrea Gaiani**