

## Origine ed evoluzione dei controlli nazionali sulle esportazioni

Il controllo su un piano autonomo e distinto delle esportazioni di alcune categorie di beni ritenuti strategici rappresenta un fenomeno relativamente recente nella panoramica della disciplina giuridica del commercio con l'estero italiano.

Solo con l'introduzione negli anni '90 di due distinte normative sulle esportazioni dei materiali d'armamento e di quelli a duplice uso la problematica del controllo delle esportazioni di beni sensibili inizia ad assumere una configurazione di maggiore organicità e di distinta autonomia, anche in termini delle motivazioni del controllo, rispetto alla generale disciplina vigente per altre tipologie di materiali, sottoposti a restrizione all'esportazione per finalità di tipo prevalentemente economico e commerciale.

Sul piano esegetico possiamo suddividere, a questo riguardo, l'intervento pubblico nel settore dell'interscambio commerciale con l'estero in quattro fondamentali momenti temporali, costituiti:

- ✚ da una prima fase, dall'unità d'Italia alla prima guerra mondiale, caratterizzata da un regime degli scambi improntato ad una sostanziale libertà, salvo limitati interventi restrittivi dettati da motivazioni prevalentemente di tipo economico e commerciale;
- ✚ da una seconda fase, tra le due guerre mondiali, caratterizzata da un crescente dirigismo costituito da provvedimenti legislativi ed amministrativi che in modo alquanto variegato vietano e condizionano, in tutto o in parte, le operazioni commerciali con l'estero;
- ✚ da una terza fase, successiva al secondo conflitto bellico, improntata ad una disciplina degli scambi commerciali internazionali fondata su un generale divieto legislativo di effettuare importazioni ed esportazioni di merci e servizi e su un correlato potere di rimozione attribuito all'autorità amministrativa;
- ✚ da una quarta fase, infine, quella vigente a partire dal 1990, caratterizzata da distinte ed autonome discipline normative riguardanti le sole esportazioni di materiali d'armamento e di beni duali.

Il primo provvedimento di rilievo adottato nel settore è determinato dalla partecipazione alla prima guerra mondiale che impone allo Stato italiano un intervento nel campo dell'economia assai più marcato.

Con il [regio decreto n. 758 del 1° agosto 1914](#) vengono vietate le esportazioni di tutti i generi alimentari di prima necessità e degli articoli di uso corrente indispensabili per l'economia del paese.

Tale provvedimento, unitamente al successivo [n. 790 del 6 agosto 1914](#), con cui il divieto è esteso anche ad altri beni, rappresentano i primi passi verso più ampie limitazioni che gradualmente estendono l'aspetto vincolistico anche a tutta una serie di altri prodotti.

Il regime introdotto, comunque, non è di natura assoluta, in quanto viene attribuita al Ministro delle finanze la facoltà di consentire eccezioni a tali divieti per esigenze dettate da ragioni di consumo interno ovvero nelle circostanze in cui sia possibile procedere a forme di baratto con merci straniere (di *counter trade*, come si direbbe oggi).

Il conflitto bellico rappresenta, inoltre, l'occasione per sottoporre ad una regolamentazione simile a quella delle esportazioni anche il movimento delle importazioni.

Così, con successivi decreti ([n. 655 del 1916](#), [n. 510 del 1917](#) e [n. 684 del 1918](#)) è introdotto, prima, un divieto di importazione di tutte le merci ad eccezione di quelle elencate in un apposito decreto del Ministro delle finanze (a cui, tra l'altro, viene anche attribuito il potere di accordare specifici permessi in deroga al divieto generale, previo parere di un Comitato consultivo per l'applicazione delle disposizioni relative ai divieti di importazione e di esportazione, già costituito con [regio decre-](#)

[to n. 1303 del 4 novembre 1914](#)), divieto esteso, poi, a tutte le importazioni di merci di origine e provenienza estera che vengono, peraltro, subordinate ad un'autorizzazione del Ministro del tesoro.

A seguito della fine del conflitto bellico ed in considerazione delle numerose istanze nel frattempo avanzate da parte di settori produttivi interessati ad un'economia e ad una politica commerciale più liberista, vengono adottati due decreti luogotenenziali ([n. 132 del 26 gennaio 1919](#) e [n. 1296 del 24 luglio 1919](#)), con cui si revocano, rispettivamente, i divieti di esportazione di merci verso le colonie italiane e i divieti in materia di importazioni.

Questo ultimo provvedimento, che ristabilisce la libertà di importazione di tutte le merci di origine e provenienza estera, ad eccezione di quelle indicate in una tabella annessa al decreto stesso, è particolarmente rilevante, perché rappresenta il modello di riferimento metodologico cui tutti i futuri interventi legislativi si ispireranno, sia in termini di esportazioni, sia di importazioni, e che risulterà poi vigente fino alla fine degli anni '80.

In seguito ai sintomi di ripresa dell'economia e in considerazione della sempre maggiore rilevanza che il commercio internazionale va assumendo per il paese, con il [regio decreto legge n. 1320 del 28 agosto 1924](#), si stabilisce, al fine di regolare tutta la materia delle importazioni e delle esportazioni, che, non soltanto l'adozione dei divieti, ma anche la concessione delle relative deroghe, debba essere effettuata con decreto reale da presentarsi al Parlamento per la conversione in legge.

Tale provvedimento riveste un'importanza notevole in quanto, per la prima volta (ed in pratica anche unica fino al 1990), viene sottratta, in maniera completa, all'esclusiva competenza del potere esecutivo una materia così delicata e particolare, per sottoporla anche all'esame e definizione dell'organo legislativo parlamentare.

In considerazione dei molteplici provvedimenti adottati dal 1914 in poi (in non pochi dei quali sono contenute disposizioni successivamente modificate o addirittura superate) e delle incertezze e difficoltà di applicazione cui più volte danno origine, viene emanato il [regio decreto legge n. 1923 del 14 novembre 1926](#) (convertito nella [legge n. 1495 del 7 luglio 1927](#)), ancora oggi parzialmente in vigore, con il quale si unifica, si coordina e si integra la complessa materia e si stabiliscono allo stesso tempo adeguate sanzioni contro le violazioni delle disposizioni introdotte dalla normativa.

Terminato il conflitto bellico, soprattutto nei primi anni di riorganizzazione delle strutture amministrative preposte al settore dei divieti, non vengono adottati particolari provvedimenti normativi.

Solamente nel 1956 vengono finalmente stabilite nuove disposizioni in materia di importazioni ed esportazioni, che sono poi quelle che hanno regolamentato la materia fino alla fine degli anni '80 con le quali viene disposto un generale regime vincolistico delle esportazioni e delle importazioni.

Il [decreto legge n. 476 del 6 giugno 1956](#) (convertito nella [legge n. 786 del 25 luglio 1956](#)) stabilisce, infatti, all'art. 2, un generale divieto ad effettuare qualsiasi operazione commerciale con l'estero, se non in base ad autorizzazioni ministeriali.

Queste disposizioni introducono un **principio della massima rilevanza**, avente una portata di carattere generale, tale da configurare l'intera disciplina amministrativa del settore in modo del tutto innovativo rispetto al passato.

Infatti, prima dell'entrata in vigore di questa ultima normativa, non esisteva un divieto generale stabilito dalla legge, ma era esclusivamente riconosciuta alla pubblica amministrazione la facoltà di imporre specifici divieti in materia di importazione ed esportazione, rimuovibili con il rilascio di appositi provvedimenti autorizzativi in deroga.

La portata innovativa di tali disposizioni, in realtà, è risultata solo parzialmente percepita nella sua natura di principio generale, in quanto, trovando collocazione nel contesto di un provvedimento normativo prevalentemente finalizzato a regolamentare la materia valutaria, ha finito per incidere in maniera del tutto marginale sul piano concettuale riferito alle operazioni merceologiche.

Tale circostanza non deve stupire più di tanto in quanto i rapporti commerciali con l'estero, negli anni successivi al dopoguerra, hanno sempre assunto maggiore rilevanza sotto il profilo delle obbligazioni di natura valutaria (debiti, crediti, pagamenti, compensazioni, investimenti) che sono suscettibili di determinarsi tra residenti e non residenti.

Del resto, l'interdipendenza intercorrente tra i movimenti di natura merceologica e le connesse obbligazioni di natura valutaria ha sempre suggerito una loro trattazione unitaria, tanto che le stesse disposizioni, che in seguito hanno liberalizzato il settore dei divieti economici, sono state riportate in un altro provvedimento di natura valutaria (il [D.P.R. n. 148 del 31 marzo 1988](#), concernente l'approvazione del testo unico delle norme in materia valutaria).

Il ricordato [D.L. n. 476 del 1956](#) assoggetta, dunque, in via istituzionale l'intero settore degli scambi commerciali con l'estero al controllo pubblico, mediante l'imposizione di un **divieto generale di natura legislativa** che, però, non è di carattere assoluto, in quanto modificabile con apposito provvedimento rilasciato dal Ministro del commercio con l'estero ai sensi dell'art. 13, lettera d, dello stesso decreto.

La rimozione di tale divieto, secondo una differenziazione esplicitamente introdotta da un [decreto ministeriale del 6 giugno 1956](#), ma che trovava fondamento già nelle stesse attribuzioni assegnate dal [D.Lgt n. 12 del 16 gennaio 1946](#) all'Autorità competente in materia di divieti economici, il Ministero del commercio con l'estero, può assumere la diversa configurazione di provvedimento a carattere generale, indirizzato nei confronti della generalità degli operatori, o di autorizzazione specifica, rilasciata in favore di un singolo soggetto.

Questo ultimo procedimento autorizzativo rimane però nel corso degli anni del tutto indeterminato, privo di qualsivoglia disposizione regolamentare e degli indispensabili requisiti di trasparenza e di motivazione delle determinazioni di diniego assunte, con la conseguenza di un'impossibilità di fatto, da parte del privato, di svolgere obiettivi riscontri sulla correttezza dell'attività amministrativa e di esercitare un'adeguata tutela delle proprie posizioni soggettive.

Tali aspetti di carenza normativa e l'adozione di provvedimenti di diniego emessi in un contesto di estrema discrezionalità, al di fuori di uno schema preordinato di procedimento amministrativo, assumono una connotazione di massima disfunzionalità nei confronti delle esportazioni ed importazioni di una particolare categoria di prodotti, i materiali strategici e, in particolare, di quelli d'armamento, che vengono ad assumere, soprattutto nella seconda metà degli anni '70, distinta fisionomia e specificità.

Nel settore, infatti, la complessità e la delicatezza degli interessi pubblici da tutelare (difesa nazionale, sicurezza interna, rispetto delle intese internazionali) determinano nel tempo un'attività amministrativa sempre più libera, segnata da una prassi incentrata sulla pressoché totale mancanza di trasparenza verso l'esterno, a tutela di quel principio della riservatezza sulle notizie acquisite e sulle decisioni assunte, che pure è insito nella salvaguardia dei menzionati interessi nazionali.

Nello specifico, tale principio viene applicato dal Ministero del commercio con l'estero con estrema rigidità e discrezionalità, sulla base del fraintendimento operato tra segretezza dell'oggetto del provvedimento e segretezza del procedimento amministrativo, in maniera tale da non consentire agli stessi soggetti interessati nemmeno la conoscenza del modo d'esercizio della potestà amministrativa attribuita.

Sotto il profilo procedimentale, anche per questo settore è previsto il parere di un Comitato consultivo interministeriale che, sulla base del [D.M. n. 5044 del 20 marzo 1975](#), assume la denominazione di Comitato Speciale (CS) per l'esame delle questioni attinenti all'esportazione dei materiali e prodotti speciali.

Tale Comitato, per la molteplicità degli interessi pubblici coinvolti, risulta composto fin dall'origine da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, con funzioni di Presidenza, della difesa,

dell'interno, delle finanze, dell'industria e dei Servizi di informazione e sicurezza, nonché da esperti tecnici.

Mancano puntuali disposizioni circa le competenze dell'organo consultivo, dei poteri allo stesso attribuiti e delle modalità di individuazione e di partecipazione degli esperti tecnici e, nella prassi adottata, il parere espresso, pur non giuridicamente vincolante, ma recepito nella generalità dei casi integralmente dal Ministero del commercio con l'estero, finisce per esautorare la stessa attività decisionale del Dicastero, che nell'occasione si limita sostanzialmente a svolgere una funzione meramente esecutiva.

Il primo tentativo di porre rimedio a tale indeterminatezza dell'azione istruttorie e decisionale del Ministero del commercio con l'estero trova attuazione nel [D.M. 4 dicembre 1986](#) (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 284 del 6 dicembre 1986 e noto anche come decreto Formica, dal nome dell'allora Ministro del commercio con l'estero), che stabilisce per la prima volta una specifica disciplina per il rilascio delle autorizzazioni di esportazione e transito dei materiali d'armamento.

L'introduzione di una prima e specifica normativa, ancorché di fonte amministrativa, attinente all'interscambio dei materiali d'armamento si inserisce in un quadro più generale di regolamentazione dei rapporti economici e finanziari con l'estero che va progressivamente mutando.

Nel corso degli anni, le condizioni che avevano giustificato l'adozione di un modello organizzativo del commercio con l'estero fondato sul principio del generale divieto e delle connesse deroghe e di uno stretto controllo valutario dei movimenti finanziari con l'estero tendono man mano a decadere sotto la spinta di un processo di sempre maggiore integrazione ed internazionalizzazione dei mercati.

La [legge delega n. 599 del 26 settembre 1986](#) affida al Governo l'incarico di emanare una profonda revisione della legislazione valutaria e di redigere un testo unico in materia sulla base di alcuni principi che si presentano del tutto innovativi rispetto al passato:

- ✚ libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero;
- ✚ certezza e trasparenza nell'adozione di deroghe a tale principio di libertà;
- ✚ semplificazione della normativa valutaria e snellimento delle procedure amministrative.

In pratica, la legge delega dà mandato all'esecutivo di rimuovere l'esistente divieto a carattere generale, salvo deroga, sostituendolo con un sistema fondato, viceversa, sul **principio di libertà generalizzata**.

L'eventuale divieto diviene, pertanto, un'eccezione che può essere giustificata solo in presenza di situazioni economiche e finanziarie di particolare gravità.

L'intenzione del legislatore è, infatti, quella di superare in maniera diametralmente opposta il disegno strutturale e funzionale concepito nel 1956; il che, tuttavia, non avviene immediatamente, soprattutto in materia di interscambio commerciale con l'estero.

Anche se i successivi [D.P.R. n. 454 del 29 settembre 1987](#) (decreto delegato) e [n. 148 del 31 marzo 1988](#) (Testo Unico delle norme in materia valutaria) stabiliscono esplicitamente che le esportazioni e le importazioni di merci sono libere nel rispetto delle norme valutarie, operando una marcata revisione del regime vincolistico regolato dal citato art. 2 del D.L. 476 del 1956, in un primo momento tale importante riforma non sembra incidere sostanzialmente con la disciplina fino ad allora prevista.

I due [D.M. n. 581 del 10 dicembre 1987](#) e [n. 589 del 24 dicembre 1987](#), rispettivamente, in tema di esportazione e di importazione, mantengono la struttura dei precedenti decreti con la distinzione tra merci ammissibili all'export e all'import direttamente dagli Uffici doganali e quelle, viceversa, soggette ad un preventivo provvedimento particolare (di fatto, l'usuale distinzione tra autorizzazioni di natura generale e particolare).

Anche in questo caso, la portata prettamente valutaria delle norme tende in qualche modo a nascondere l'aspetto innovativo del principio introdotto in tema di libertà negli scambi merceologici con l'estero ed è solo nel 1990 che lo stesso trova formale enunciazione con l'emanazione, da parte del Ministero del commercio con l'estero, del [D.M. n. 313 del 14 luglio 1990](#), tuttora in vigore, che stabilisce il nuovo regolamento concernente i regimi di esportazione e di importazione delle merci.

In verità, già prima di tale decreto, il [D.M. n. 294 del 28 giugno 1989](#) aveva corretto la precedente ed usuale formulazione riportata nel citato D.M. 581/87, in base alla quale le dogane erano autorizzate a consentire direttamente l'esportazione definitiva di tutte le merci non comprese negli allegati alla tabella export, sostituendola con l'espressione, sostanzialmente innovativa, che l'esportazione, di cui agli allegati 1 e 2 del decreto, era soggetta ad autorizzazione ministeriale.

E' però solo con il menzionato decreto 313 del 1990 che l'enunciazione del principio della libertà delle operazioni commerciali con l'estero viene formalmente estesa ad un provvedimento normativo di natura merceologica.

Nel 1990 si avverte, infatti, anche l'esigenza di riordinare in un unico testo le diverse modalità di esportazione e di importazione delle merci, sia in considerazione delle decisioni assunte nel frattempo in sede comunitaria ed internazionale, sia anche per aspetti di interesse nazionale, cui subito dopo fanno seguito i due [decreti del 30 ottobre 1990](#), contenenti, rispettivamente, l'elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'esportazione ed il transito e quello delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'importazione; decreti che, per la prima volta, abbandonano il più che trentennale sistema delle tabelle.

Sotto l'aspetto di merito il menzionato decreto 313/90 appare innovativo in quanto, oltre a sancire formalmente il principio della libertà degli scambi con l'estero, circoscrive anche, in modo chiaro ed esplicito, il limite di intervento pubblico nel settore, che non può derogare a tale principio apportando limitazioni alla libera iniziativa, se non in casi particolari, dettati dagli impegni internazionali e comunitari o da esigenze di interesse nazionale.

Lo stesso decreto fissa anche il principio della trasparenza dell'azione amministrativa, disponendo che eventuali provvedimenti restrittivi in deroga debbano essere pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (tale procedura fino ad allora era stata adottata a discrezione del Ministero del commercio con l'estero) e l'ambito di applicabilità delle procedure di autorizzazione che possono essere adottate nei confronti delle cessioni di merci, operate da soggetti residenti in Italia, anche quando il movimento delle stesse merci avvenga al di fuori del territorio doganale nazionale (salvo il caso di merci acquistate e rivendute nello stesso paese) o quando avvenga indirettamente tramite immissione in magazzini e depositi doganali e successiva rispedizione all'estero, sempre da parte di residenti (transiti sostanzialmente di natura valutaria).

Su un piano generale, viene infine sancito anche il principio che la riesportazione è sostanzialmente assimilabile all'esportazione e che, pertanto, è da considerarsi libera solo nei casi in cui si tratti di merci non assoggettate ad autorizzazione all'esportazione (anche se ottenute con commistione di materie prime assoggettate all'esportazione) e quando la stessa abbia luogo verso lo stesso paese dal quale le merci sono state importate temporaneamente.

A fine 1986, il settore dei trasferimenti di armamenti inizia, dunque, ad assumere una caratterizzazione distinta e differenziata sotto l'aspetto procedimentale da quella degli altri materiali, in pratica i materiali a duplice utilizzo, sottoposti a controllo per ragioni di sicurezza nazionale.

Tuttavia, a differenza di quasi tutti i principali paesi esteri produttori di materiali strategici, l'Italia si presenta ancora caratterizzata dalla mancanza di un'apposita e puntuale normativa, non esistendo nell'ordinamento una legge regolante in modo specifico la materia.

In quegli anni, contraddistinti da vari conflitti bellici sviluppatasi in varie parti del mondo, l'interesse al problema del commercio con l'estero dei materiali d'armamento va assumendo sempre

maggiore rilevanza nell'opinione pubblica, suscitando diversi interrogativi sull'effettivo controllo e corretto indirizzamento pubblico di tale tipo di transazioni.

La problematica diviene anche oggetto di un approfondito dibattito dinanzi al parlamento europeo che, nella seduta del 26 ottobre 1983, approva, su proposta della commissione politica, una risoluzione (pubblicata nella G.U.C.E. n. C/322 del 28 novembre 1983), che invita tutti gli organi competenti dei vari Stati membri a stabilire norme che regolino le esportazioni di armi verso paesi terzi al fine di sottoporle ad un adeguato controllo.

Tale problematica così peculiare non rimane senza risposta anche in sede parlamentare nazionale, ove s'inizia un'approfondita riflessione di diverse proposte di legge presentate in materia che, pur nella diversità delle soluzioni prospettate, mirano tutte ad assicurare un'adeguata informazione parlamentare del settore, al fine di caratterizzarlo da maggiore trasparenza e chiarezza, sottraendolo all'esclusiva discrezionalità dell'esecutivo e alla possibilità di eventuali illegittimità ed abusi.

In tale quadro di riferimento, viene presentato dal Governo un autonomo disegno di legge in data 24 maggio 1985 (Atti parlamentari, Camera deputati, IX legislatura, doc. 2911), avente ad oggetto "norme sul controllo dell'esportazione e dei transiti di materiali d'armamento", che si presenta fin da subito della massima rilevanza per le disposizioni innovative presentate in tema di controllo parlamentare, di disciplina del procedimento amministrativo e di definizione preventiva degli ambiti di restrizione delle esportazioni.

Tuttavia, il percorso parlamentare rimane di difficile attuazione e solo dopo tre legislature vede finalmente luce la [legge n. 185 del 9 luglio 1990](#), che nasce fondamentalmente dall'esigenza di dotare anche l'Italia di una moderna disciplina legislativa, ispirata a principi di rigore e trasparenza, e idonea ad assicurare un corretto svolgimento delle attività di commercializzazione delle armi.

Con tale normativa, che sul piano dei principi introdotti pone fin da subito l'Italia su una posizione d'avanguardia, viene rafforzato efficacemente il controllo politico ed amministrativo dello Stato in relazione ad un primario ed irrinunciabile obiettivo, posto a base dal legislatore, quello di evitare che i trasferimenti di armi, aventi origine nel nostro paese, possano in qualche modo alimentare focolai di tensione, di destabilizzazione e di aggressività in contrasto con la politica estera di pace perseguita nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, dello Statuto dei diritti dell'uomo e dei Trattati di non proliferazione.

Da rilevare che nella lunga fase di elaborazione parlamentare del progetto governativo, che avrebbe poi portato alla legge 185 del 1990, per un consistente periodo di tempo sembra prevalere l'orientamento (X legislatura in particolare) favorevole a disciplinare con un unico testo normativo le esportazioni di tutti i materiali considerati strategici, ivi compresi quelli dell'alta tecnologia e di duplice utilizzo.

Tale impostazione viene però lasciata cadere nel 1989, sia per considerazioni di ordine politico legate alla necessità di non varare un provvedimento interpretabile come restrittivo, ed in qualche modo punitivo, nei confronti dell'allora nascente democrazia sovietica e di quelle dell'Est europeo più in generale, sia anche per le pressioni dell'industria civile, nettamente restia a confondere la propria immagine con quella non certamente positiva goduta fin a quel tempo dal settore degli armamenti e contraria ad appesantimenti procedurali e a conseguenti ricadute in tema di competitività, che un provvedimento legislativo, del genere di quello in discussione, sarebbe stato suscettibile di determinare.

Parallelamente al percorso parlamentare, anche in sede amministrativa, il settore dell'alta tecnologia e dei beni di duplice utilizzo inizia ad assumere una sua precisa configurazione, distinta da quella degli armamenti.

Con [D.M. del 21 febbraio 1989](#) il Ministero del commercio con l'estero, di concerto con gli altri Dicasteri interessati, provvede a suddividere il ricordato Comitato Speciale del 1975 in due distinti

organismi consultivi, il Comitato Speciale per materiali e prodotti di armamento (C.S.M.A.) ed il Comitato Speciale per materiali e prodotti ad elevata tecnologia (C.S.M.E.T.), competenti ad esprimere pareri obbligatori sulle operazioni di esportazione e di transito diretto ed indiretto, rispettivamente, di materiali nucleari, armi, munizioni e materiale d'armamento di cui al ricordato decreto 4 dicembre 1986 e di materiali e prodotti ad elevata tecnologia, compresi nell'allegato A della vigente tabella esport.

Sotto il profilo partecipativo (mantenimento dei rappresentanti delle medesime Amministrazioni, tra cui i Servizi di informazione e sicurezza), di modalità di costituzione (maggioranza assoluta dei componenti) e di delibera (pareri assunti all'unanimità ovvero negativi in mancanza della stessa), non vengono introdotte modifiche rispetto al passato, né disposte differenziazioni tra i due Comitati.

È solo, però, a due anni di distanza dall'emanazione delle disposizioni legislative sui trasferimenti dei materiali d'armamento che vede finalmente luce una normativa differenziata e specifica anche per il settore dell'alta tecnologia, la [legge n. 222 del 27 febbraio 1992](#).

Detta normativa, anche se per molti versi ricalca le disposizioni e le modalità procedurali già previste nella legge 185 del 1990 (trasparenza parlamentare del settore, Comitato interministeriale di indirizzo politico, Comitato consultivo, fasi del procedimento, sanzioni), mantenendo comunque le competenze autorizzative nell'ambito del Ministero del commercio con l'estero, rappresenta un elemento di straordinaria rilevanza nel contesto del sistema nazionale di controllo delle esportazioni, in quanto individua ed esplicita formalmente e per la prima volta, relativamente ad una specifica categoria di materiali, le ragioni e le motivazioni stesse del controllo.

Le esportazioni di tali materiali, al di là della generica enunciazione di conformità ai principi di politica estera nazionale e di rispondenza ai fondamentali interessi di sicurezza dello Stato, debbono infatti assicurare, in primo luogo, la non proliferazione delle tecnologie e dei prodotti di interesse militare, essere compatibili con le intese e le convenzioni internazionali cui l'Italia partecipa e con le direttive di organi internazionali al cui rispetto l'Italia sia obbligata.

In pratica, viene integralmente recepito il principio del controllo finalizzato alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa nell'ambito dell'azione propulsiva e vincolante dei regimi internazionali di controllo delle esportazioni e di non proliferazione.

Altro aspetto di notevole rilevanza, introdotto dalla normativa in questione, è quello riferito ai controlli, successivi al rilascio delle autorizzazioni, concernenti l'effettiva destinazione dei materiali, che non possono essere basati esclusivamente su riscontri di tipo documentale ed amministrativo, come previsto nel settore dell'armamento dalla legge 185/90, ma viceversa essere accompagnati da efficaci azioni di verifica e controllo operativo, che possono assumere anche la forma di ispezioni da condurre presso la sede dell'importatore straniero allo scopo fondamentale di accertare nel tempo l'effettivo uso civile del materiale ricevuto (art. 10, comma 3).

Tale tipologia di controllo, debitamente regolamentato con successivo [D.M. n. 599 del 18 novembre 1993](#), costituisce in pratica un primo, timido tentativo di introdurre anche in ambito nazionale un'attività di *enforcement*, propria di un efficace sistema di controllo delle esportazioni, a supporto dell'indispensabile azione di ottemperanza ai principi normativi e agli obiettivi di non proliferazione perseguiti.

La disciplina normativa nazionale sui trasferimenti dei materiali tecnologici sensibili, che nasce fin dall'inizio in un contesto di stretto condizionamento con il quadro di riferimento internazionale, ha breve vita in quanto è presto sostituita e superata dall'intervento legislativo comunitario nel settore.

Il [Reg. \(CE\) 3381/94 del 31 dicembre 1994](#) fissa, infatti, per la prima volta a livello europeo una normativa comune che regola, a partire dal 1° luglio 1995, l'intero settore delle esportazioni di beni a duplice uso, rendendo di fatto incompatibile la legge 222/92, non tanto sotto il profilo dei

principi e degli obiettivi del controllo, che sostanzialmente coincidono, quanto piuttosto in termini di nuove procedure e di meccanismi autorizzativi introdotti.

Nel 1996 il Parlamento, con la [legge n. 52 del 6 febbraio 1996](#), vara un provvedimento d'attuazione di numerose direttive dell'Unione Europea, tra cui anche quella riferita all'indispensabile coordinamento ed armonizzazione della legge 222 del 1992 con il citato regolamento comunitario ed affida in materia una specifica delega al Governo ad emanare le necessarie norme modificative ed integrative (art. 45).

Tale delega presenta alcuni contenuti particolarmente significativi, in quanto, non solo prevede nell'ambito del controllo il rafforzamento delle funzioni ispettive e di verifica, ma anche l'esplicita riconosciuta necessità di assoggettare l'esportazione dei prodotti e delle tecnologie particolarmente sensibili ai controlli di arrivo a destinazione ed alla prova dell'uso finale civile, anche mediante il coinvolgimento delle rappresentanze consolari all'estero.

Nella realtà, il [D.Lgs. n. 89 del 24 febbraio 1997](#), che dà attuazione al mandato conferito e fissa le nuove disposizioni nazionali, si limita solamente a rivedere tutta la parte relativa agli aspetti procedurali, ivi compresi quelli riferiti all'espressione del parere da parte dell'organo consultivo, quelli concernenti la nuova procedura di *catch-all* introdotta dall'art. 4 del regolamento comunitario e le misure sanzionatorie, senza innovare in alcun modo in materia di controlli di *enforcement* e di arrivo a destinazione del materiale esportato.

La legge 222 del 1992 viene, pertanto, formalmente abrogata, fatte salve le parti relative alla presentazione in Parlamento della relazione informativa sulle attività svolte ed autorizzate nel settore (art. 4, comma 3) e all'aumento delle sanzioni previste dalla menzionata legge 185 del 1990, che l'art. 15 della citata 222 del 1992 aveva disposto al riguardo.

L'adozione nel 2000 di un nuovo regolamento comunitario in materia, il [Reg. 1334 del 22 giugno 2000](#), comporta anche l'abrogazione del citato D.Lgs. 89/97 ad opera del [decreto legislativo n. 96 del 9 aprile 2003](#), che tra l'altro, nel definire le nuove disposizioni attuative, tiene conto dei contenuti della delega conferita al Governo con l'art. 50 della [legge n. 39 del 1° marzo 2002](#) (adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali in materia di prodotti e tecnologie a duplice uso).

Questo decreto legislativo, che si limita sostanzialmente a disciplinare per grandi linee il procedimento amministrativo finalizzato al rilascio delle connesse autorizzazioni, unitamente all'ultimo [regolamento comunitario n. 428 del 5 maggio 2009](#), costituiscono attualmente il principale contesto di riferimento normativo nel settore dei trasferimenti di materiali a duplice utilizzo.