

Se l'export di armi usa il marketing

Chiara Bonaiuti

La regolamentazione delle esportazioni italiane di armi ha compiuto 30 anni, intersecandosi con la storia del movimento per la pace e l'economia. Oggi la percentuale di export bellico verso Paesi non liberi è tornata al 50%, un valore simile a prima della approvazione della legge n.185.

Sono passati 30 anni dall'approvazione della Legge n. 185/90 recante nuove regole sulle esportazioni, importazioni e transito di armamenti. Tale legislazione è stata considerata una delle più avanzate nel contesto europeo e internazionale e una delle più importanti conquiste della società civile, che è riuscita a porre limiti ad un commercio di armi a basso grado di responsabilità che aveva alimentato conflitti e dittatori. Ma cosa è successo in questi trenta anni?

Tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta del secolo scorso, il mondo era diviso in due blocchi e si respirava ancora il clima da guerra fredda. Anche il mercato degli armamenti era organizzato per blocchi con alcune eccezioni. In Italia l'esportazione di armamenti era regolata dalle disposizioni che concernevano in genere il commercio con l'estero. Le armi venivano considerate come ogni altra merce e non erano perciò sottoposte a vincoli né a controlli. Il commercio di armamenti era coperto dal segreto militare e non accessibile nemmeno ai parlamentari. L'Italia aveva una politica di esportazioni spregiudicata: le armi italiane erano dirette prevalentemente a Paesi in conflitto, o Paesi i cui governi si caratterizzavano per gravi violazioni dei diritti umani.

Dal 1980 al 1985, tra i clienti più abituali dell'Italia c'era la Libia (850 milioni di dollari), Iraq (490 milioni di dollari) e Iran (410 milioni di dollari), nonché Somalia, Sud Africa e Arabia Saudita. Nello stesso periodo, secondo gli indicatori sviluppati dalla Osservatorio italiano sul commercio delle armi, l'Italia aveva esportato il 49,8% dell'intero export ai Paesi caratterizzati da repressione sistematica dei diritti umani (Bonaiuti e Terreri 2004). I destinatari degli armamenti erano molti Paesi del Sud del mondo, impegnati in processi di ricostruzione, autodeterminazione e sviluppo (96,2% dal 1978-82, e 94,5% dal 1983-87).

Nonostante l'intero settore fosse ancora avvolto dal segreto militare, a partire dalla metà degli anni Ottanta il ruolo attivo e responsabile dei lavoratori dell'industria della difesa permise di fare luce sull'export di armi italiane e sui meccanismi illegali che li sottendevano, compresi casi di corruzione e collusione. Uno dei primi casi fu segnalato da un lavoratore di un'azienda della difesa, Elio Pagani, della società aeronautica italiana Aermacchi, che documentò come la sua azienda avesse fornito 70 aerei HB-326K all'Aeronautica militare sudafricana nel gennaio 1980, violando l'embargo ONU ratificato dall'Italia nel 1977.

Nel 1986 la rivista "Missione Oggi", denunciava le esportazioni di armi italiane verso il Sudafrica dell'apartheid, sulla base di quanto rivelato da Elio Pagani e dai lavoratori dell'azienda bellica Aermacchi. Dall'unione di quattro organizzazioni (ACLI, Missione Oggi, Mani tese, MLAL), nacque così la prima rete di ONG e associazioni che si occupava specificamente dell'esportazione responsabile di armi, che era stata denominata "Comitato contro i mercanti di morte" (Cipriani 2013). Il Comitato si allargò anche ad altre associazioni e poté contare su un terreno fertile caratterizzato dalla società civile e dai movimenti per la pace, nonché sul coinvolgimento attivo di parlamentari cattolici e di sinistra.

Un secondo grosso scandalo esplose nel 1987 dal coinvolgimento della Banca nazionale del lavoro (BNL) nelle esportazioni di armi italiane verso l'Iraq di Saddam Hussein. L'FBI, che indagava sulla filiale americana della BNL scoprì una serie di frodi finanziarie che coinvolgevano il commercio di armi e di *know how* verso il regime repressivo del dittatore iracheno (Palazzolo 2004; Mennella e Riva 1993). Da qui emersero informazioni circa clientelismo, casi di tangenti e corruzioni che alimentarono un dibattito molto acceso in Italia e portarono alla costituzione di due commissioni parlamentari di inchiesta.

A partire dalla metà degli anni Ottanta si avviò a livello internazionale un periodo di distensione. Furono firmati importanti accordi sul disarmo, come il Trattato sulle forze nucleari a medio raggio firmato l'8 dicembre 1987 dai presidenti di Stati Uniti e Unione Sovietica. La firma del trattato fu percepita come la fine di quaranta anni di contrapposizione e come l'inizio di una nuova era di convivenza pacifica. In questo periodo aumentò la fiducia negli strumenti non bellici come la diplomazia e i trattati sul controllo degli armamenti per risolvere le tensioni internazionali e prevenire i conflitti e le guerre. Le spese militari diminuirono per qualche anno e si schiuse la speranza di poter utilizzare queste risorse come nuovo dividendo di pace.

In questo contesto, la forte pressione esercitata dal "Comitato contro i mercanti di morte" e da vasti settori della società civile che denunciavano le vendite di armi italiane a paesi belligeranti, quali l'Iran e l'Iraq, o comunque soggetti ad embargo internazionale, come il Sudafrica, indusse il governo ad adottare nel 1986 nuove misure per il controllo delle esportazioni e, dopo, oltre cinque anni di dibattito parlamentare venne infine promulgata, il 7 luglio 1990, la Legge n. 185 recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento" ancora in vigore.

Tre aspetti caratterizzano la Legge n. 185/90: 1) La primazia della politica sulle ragioni economiche: le armi non sono merci come le altre e il loro commercio deve essere subordinato alla politica estera e di sicurezza dell'Italia, orientata alla pace, come sancito dall'Articolo 11 della Costituzione. 2) Il ruolo centrale del Parlamento: con la legge n. 185/90 il legislatore, assumendo il controllo e la direzione di una materia così delicata come il commercio di armi, detta i principi che devono essere seguiti dagli organi competenti nel processo decisionale sulle licenze, i loro successivi controlli e il livello di trasparenza, ponendo precisi limiti alla discrezionalità del potere esecutivo. 3) Il principio di *responsabilità* nell'export di armi, che coinvolge tutti gli attori che vi concorrono: l'azienda e i suoi lavoratori, che partecipano alla *mission* dell'impresa, il governo che rilascia le autorizzazioni alle esportazioni, il Parlamento che controlla e indirizza il governo, le banche che finanziano le aziende fino ai singoli cittadini.

Il testo della legge si articola su tre pilastri fondamentali: i divieti, i controlli e la trasparenza.

La normativa fissa i principi generali entro i quali il commercio degli armamenti deve svolgersi. Il primo comma dell'art.1 afferma che il commercio degli armamenti deve essere conforme alla politica estera e di difesa dell'Italia richiamando in particolare l'Articolo 11 della Costituzione, secondo cui: "*l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, consente in condizioni di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*" Ovvero il Paese deve condurre una politica estera tesa a portare la pace nell'ambito del contesto internazionale, anche il commercio di materiale bellico deve sottostare a tale indirizzo.

Il comma 6 dell'art. 1 introduce importanti *divieti* alle esportazioni di armi italiane verso:

- i Paesi in conflitto armato o in contrasto con i principi dell'Art.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 (vincolante) favorevole delle camere;
- i Paesi i cui governi sono responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo;
- i Paesi che, ricevendo dall'Italia aiuti allo sviluppo destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese.

I divieti sono stabiliti per legge primaria e non possono essere cambiati dal governo di turno. Al contrario, operano come guida e limite all'esecutivo. Sono assoluti, nel senso che riguardano le esportazioni di tutte le armi convenzionali contemplate dalla Legge 185/90 (cfr. Art. 2 e Art. 1.10 della legge).

La Legge n. 185/90 introduce un sistema di procedure di rilascio di autorizzazioni e di controlli, segnando così la fine della segretezza in materia di armamenti e tracciando una chiara distinzione tra mercato lecito e illecito.

La partecipazione di più soggetti ministeriali richiede un elevato livello di collaborazione, limita i pericoli di collusione e garantisce l'efficacia dei controlli previsti tramite un incrocio dei dati finanziari, fiscali, doganali ed economici.

Infine, la legge prevede un importante strumento di trasparenza: la relazione annuale che il governo deve presentare al Parlamento entro il 31 marzo di ogni anno sulle esportazioni autorizzate e svolte l'anno precedente (Art.5), nella quale devono essere riportati i dati per tipi, quantità, valori monetari, paesi destinatari sulle esportazioni svolte l'anno precedente. La legge specifica la quantità e qualità dei dati che devono essere presentati e non fa un generico riferimento ad un rapporto annuale, nel quale il governo possa scegliere quali informazioni inserire. Tutti i ministeri che partecipano alla fase autorizzativa e di controllo devono dare informazioni per quanto di loro competenza. La relazione è uno degli strumenti che consente al Parlamento di valutare l'azione governativa di politica estera e quindi di indirizzarla.

Complessivamente, nei primi dieci anni di applicazione della Legge, la percentuale di esportazioni italiane di armi a paesi non liberi è andata decrescendo per assestarsi attorno a valori inferiori al 10% (vedi Graf. 1).

Nei primi anni la legge non fu esente da critiche, mosse soprattutto dalle aziende che vedevano la loro competitività penalizzata dal rigore dei divieti e dall'eccessiva trasparenza. Tali critiche furono recepite in due disegni di legge redatti a metà degli anni Novanta, che non passarono per la forte opposizione di quelle associazioni che avevano promosso l'approvazione della legge e dei parlamentari che l'avevano sostenuta. Tuttavia, il processo di globalizzazione e di europeizzazione, l'affermarsi della narrativa neoliberista, avrebbero cambiato i rapporti di forza e aperto la strada a modifiche della Legge n. 185/90.

L'affermazione della globalizzazione e delle politiche neoliberiste a internazionale investe anche il campo degli armamenti, sebbene con declinazioni particolari e con un certo ritardo rispetto ad altri settori. La retorica della mano libera del mercato, che aggiusta tutto se lasciato a sé stesso e porta crescita e ricchezza per tutti, della necessità di togliere lacci e laccioli, nasce in Gran Bretagna e progressivamente pervade tutta Europa, supportando quegli attori che sostenevano una nuova primazia dei valori del mercato e un ammorbidimento dei vincoli che ne impedivano il libero funzionamento. Il neoliberismo e il fondamentalismo del mercato lambiscono anche il settore degli armamenti con la retorica di ammorbidire i vincoli alle esportazioni e di allargare i mercati di sbocco, bilanciando il calo delle spese militari europee.

Di fronte alla diminuzione della domanda di armamenti a seguito del crollo del bipolarismo, le imprese, prima americane e poi europee, si organizzarono seguendo tre imperativi: privatizzazione con l'entrata del capitale privato, concentrazione in poli nazionali, e sviluppo delle coproduzioni anche transnazionali, *joint ventures*, vere e proprie fusioni a livello transnazionale. Nacquero così tre grandi poli attorno ai quali si organizzò l'industria europea della difesa, in particolare dell'aerospazio, costituiti dalla BAE System, dalla Thales, e da EADS, cui si aggiungeva l'italiana Finmeccanica che aveva aggregato a sé circa il 70% della produzione militare italiana e sviluppato rapporti di collaborazione a livello europeo e con gli Usa.

Le aziende cominciarono a chiedere di alleggerire i vincoli nazionali alle esportazioni tra Paesi partner, per favorire il processo di ristrutturazione ed allargare i mercati, delegando ai Paesi partner la scelta di legittimità della destinazione finale del materiale coprodotto (applicando il principio del riconoscimento reciproco). Secondo l'EDIG (l'associazione delle industrie europee della difesa): "Il libero scambio di parti e componenti nel quadro di programmi di collaborazione è ostacolato dall'esistenza di diverse legislazioni nazionali con complessi sistemi di autorizzazione e di controllo. Ciò ha l'effetto di rallentare il processo produttivo e ha un effetto negativo sulla competitività delle industrie europee" (EDIG 1995:2).

Nel 2000, a causa di tali sollecitazioni, i sei principali esportatori di armi europee (Italia, Francia, Regno Unito, Spagna, Svezia e Germania, che da soli coprono il 90% dell'export europeo) firmarono l'Accordo quadro per la

ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti. Successivamente, nel contesto dell'Unione Europea, fu soprattutto la Commissione che, muovendosi lungo tre linee direttrici: il finanziamento alla ricerca sulla difesa, l'approvvigionamento e appunto la liberalizzazione degli scambi per la difesa, coinvolse i *big four* industriali in vari gruppi di esperti, per predisporre, nel 2007, un "pacchetto difesa", che avrebbe portato all'approvazione della Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, per semplificare le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

L'Accordo quadro e la Direttiva erano dettati dallo stesso spirito e avevano obiettivi comuni. Entrambi miravano a rafforzare la competitività del mercato della difesa europeo. Entrambi contemplavano procedure semplificate per l'esportazione di armamenti. L'accordo introduceva le Licenze globali di progetto (LGP) per le esportazioni e gli scambi di materiali attinenti ad uno specifico programma di produzione comune, eliminando le singole autorizzazioni e definiva un meccanismo decisionale (*consensus*) per esportare materiali prodotti in comune, sulla base di una lista bianca di Paesi destinatari. La Direttiva 2009/43 prevedeva due nuovi tipi di licenze attivabili per le coproduzioni in ambito comunitario: la licenza generale e la licenza globale, un sistema di certificazione delle imprese e una parziale sostituzione del sistema dei controlli da *ex ante* a *ex post*, con una maggiore responsabilizzazione delle imprese. In entrambi i casi la loro ratifica/trasposizione a livello nazionale implicò inevitabili modifiche alla legge n. 185/90, aprendo quindi necessariamente un processo di revisione. In entrambi i casi le leggi di ratifica/trasposizione vennero usate come "cavallo di Troia" per introdurre modifiche che erano state avanzate invano negli anni precedenti: Con le modifiche introdotte dalla ratifica dell'Accordo quadro, fu ridotto il campo di applicazione del divieto relativo al rispetto dei diritti umani nel paese importatore, con l'aggiunta dell'aggettivo "gravi" in riferimento alle "violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani" (Legge n. 148 del 17 giugno 2003). Con la trasposizione della direttiva, un'unica agenzia del ministero degli Esteri, l'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (decreto legislativo, n. 105 del 22 giugno 2012), accentrava molti poteri per il rilascio dell'autorizzazione, l'effettuazione dei controlli e la raccolta della documentazione dei registri.

Al termine di questa ultima fase di riforme, anche se le modifiche formali furono limitate e intaccarono solo parzialmente i tre pilastri della legge, si affermarono comunque dei cambiamenti profondi: lo slittamento dell'equilibrio dal potere legislativo a favore dell'esecutivo, che ha riacquisito il potere rispetto al Parlamento nella definizione di alcuni aspetti fondamentali della legge; la riduzione del perimetro regolato dalla legislazione primaria a favore del diritto secondario o della discrezionalità dell'autorità esecutiva e amministrativa, in particolare per quanto riguarda le licenze generali e globali; l'attenuazione della responsabilità nazionale sulla destinazione finale dei beni coprodotti a favore del principio della delega; la riduzione della collegialità nel processo decisionale a favore di una nuova centralizzazione; la riduzione del potere dello Stato a favore delle imprese e della loro capacità di autoregolamentazione. Infine, anche se formalmente la trasparenza e l'articolo 5 sono stati estesi anche ai nuovi tipi di licenze, di fatto è più difficile capire la destinazione finale delle esportazioni di armi che sono tornate ad essere merci come le altre anche se da trattare con le dovute eccezioni.

L'approccio e lo spirito dell'Accordo quadro e della Direttiva sono profondamente differenti dallo spirito della 185/90. Mentre la legge italiana parte dalla Costituzione e dalla politica estera, la Direttiva muove dal mercato interno, dalle quattro libertà e dalla competitività. Nel primo caso il commercio di armi si può svolgere solo all'interno del quadro definito dalla Costituzione, dalla legge e dei divieti stabiliti dalla legge, nel secondo caso il principio è la libertà di mercato, mentre la sicurezza nazionale e i criteri come la tutela dei diritti umani diventano un'eccezione. Cambia quindi anche il rapporto tra variabili economiche e politiche e la *funzione* stessa del diritto. Mentre secondo la Costituzione italiana, la legge è un modo per intervenire e correggere le conseguenze disuguali e ingiuste di un mercato e di un sistema lasciato a sé stesso, tutelando i più deboli, la Direttiva interviene per rimuovere le barriere legali interne e gli ostacoli alla libera circolazione per consentire alla "mano invisibile" di operare liberamente, ovviamente con le eccezioni dovute al tipo di merce.

Questo processo di "marketizzazione" o di convergenza verso un modello orientato all'export è stato identificato anche in altri paesi europei, come la Svezia, la Francia, la Germania, la Spagna da vari studiosi dell'integrazione Europea (Britz 2010; Hoeffler 2012; Béraud-Sudreau 2014). Le legislazioni degli stati membri dell'UE sono cambiate

seguendo una logica di mercato, ma sono rimaste allomorfe. (Baccaro & Howell 2017). Si è quindi assistito ad un processo di liberalizzazione senza armonizzazione. Il modello di riferimento che ha esercitato una sorta di potere di attrazione nei confronti di quelli di molti Paesi europei è quello britannico, caratterizzato da flessibilità, ampia discrezionalità dell'esecutivo, uso molto esteso di licenze aperte, che aveva ispirato il testo della direttiva in alcune sue parti fondamentali.

Il processo di "marketizzazione" si riflette anche sulla qualità delle esportazioni italiane e sul profilo degli importatori di armi italiane. Incrociando i dati del SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) sulle esportazioni italiane i con i dati di *Freedom House* relativi alle violazioni dei diritti civili e politici nel mondo, si nota come la percentuale di esportazioni italiane di armi a paesi classificati come "non liberi" a causa delle violazioni dei diritti civili e delle libertà politiche, abbia superato il 50% tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta (quando in Italia non c'era ancora la Legge n. 185/90), per scendere e mantenersi sotto il 10% durante gli anni Novanta (con l'approvazione della legge). Infine dal Duemila, la percentuale di esportazioni italiane di armi a Paesi non liberi ha ricominciato a crescere fino a raggiungere, nel 2019, il 50%, ovvero un valore percentuale simile a quelli che caratterizzavano l'Italia prima della approvazione della legge n. 185/90 (vedi Graf. 1). Allo stato attuale la legge esiste ma dopo tutti cambiamenti è come se non ci fosse rendendo vani gli sforzi profusi nel passato.

Tuttavia, si schiude ora una nuova fase in cui, di fronte alla pandemia che ha messo in luce fragilità del modello neoliberista, emerge l'idea di uno sviluppo sostenibile, della primazia della politica sull'economia e una nuova propensione al multilateralismo, che ben si armonizzano con lo spirito e il dispositivo della Legge n. 185/90. In questo contesto sarebbe utile qualificare la legge su alcuni punti fondamentali (quali l'identificazione dei soggetti – anche assembleari – deputati ad accertare le violazioni dei divieti; la definizione di sanzioni specifiche per i responsabili dell'esecutivo che non applicano i divieti; l'ideazione di misure per evitare l'abuso di corsie preferenziali nell'export), magari in collaborazione con altri Paesi europei con legislazioni avanzate, come la Germania e la Svezia, elaborando così proposte che potrebbero rivelarsi preziose anche a livello europeo.

Riferimenti bibliografici

Baccaro, L. & Howell C. (2017) *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial relations since the 1970s*. Cambridge. Cambridge University Press.

Béraud-Sudreau L. (2014) "French adaptation strategies for arms export controls since the 1990s", *Paris Paper n° 10*, Octobre 2014.

Bonaiuti C. e Terreri F. (2004) "Le esportazioni italiane di armi". In C. Bonaiuti and A. Lodovisi (a cura di). *Il commercio delle armi: l'Italia nel contesto internazionale, Primo Annuario La Pira Armi Disarmo*. Milano: Jaca Book, pp. 23-108.

Britz, M. (2010) "The Role of Marketization in the Europeanization of Defense Industry Policy". *Bulletin of Science, Technology & Society*, 30 (3):176-184.

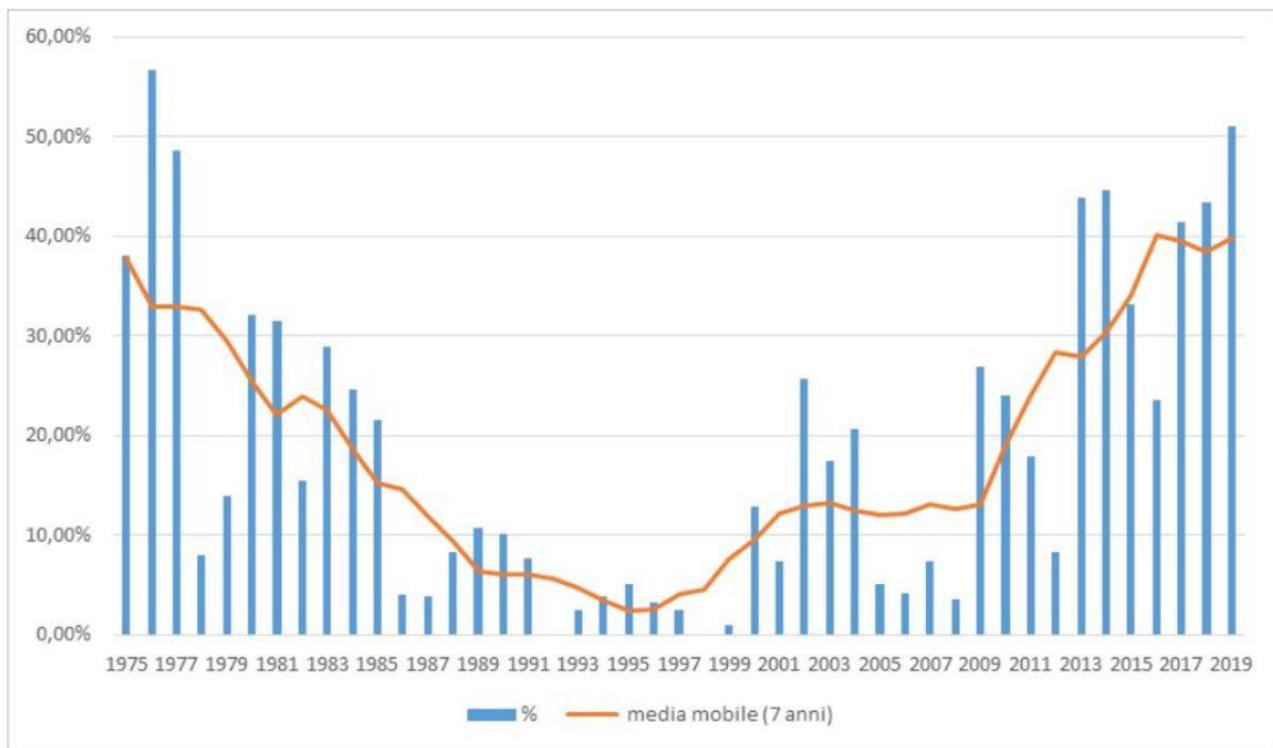
Cipriani D. (2013) "Contro I Mercanti di Morte", *Mosaico di Pace*, Maggio 2013, disponibile al seguente indirizzo <https://www.mosaicodipace.it/mosaico/a/38253.html>

European Defence Industries Group (EDIG) (1995). *The European defence industry: an agenda item for the 1996 Inter-Governmental Conference* (Memorandum, 30 May 1995). Brussels: EDIG.

Hoeffler, C. (2012) "European Armament Co-operation and the Renewal of Industrial Policy Motives", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 3, pp. 435–51.

Palazzolo L. (2004) *Dossier BNL Roma-Atlanta-Baghdad*. Milano: Kaos Edizioni.

Graf.1 Esportazioni italiane di armi e rispetto dei diritti umani: % dell'export italiano di armi a paesi "non liberi"



Fonte: SIPRI arms transfers database; Freedom House database.

<https://sbilanciamoci.info/se-lexport-di-armi-usa-il-marketing/#>