

Giorgio Beretta *

Armamenti italiani: vent'anni di esportazioni

Sono passati esattamente vent'anni dall'entrata in vigore della *Legge 9 luglio 1990, n. 185, Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, approvata dal Parlamento ad ampia maggioranza¹. La normativa, promulgata dopo cinque anni di intenso confronto parlamentare attraverso due legislature, era stata fortemente richiesta e sostenuta da un ampio movimento della **società civile** e dell'associazionismo laico e cattolico², in seguito a denunce, iniziate nella seconda metà degli anni '80, di traffici e triangolazioni di armamenti da parte dell'Italia verso Paesi sotto embargo ONU (come il Sudafrica), in conflitto (come Israele, Iran e Iraq) o ai quali i Governi italiani avevano destinato aiuti pubblici allo sviluppo³.

La legge n. 185/1990 regola il commercio di armi da parte del nostro Paese secondo tre specifiche direttrici⁴: innanzitutto, subordina le decisioni sui trasferimenti di armamenti alla politica estera e di difesa dello Stato «secondo i principi della Costituzione repubblicana», richiamandone espressamente l'art. 11⁵

* Sociologo, caporedattore di «Unimondo», <www.unimondo.org>, membro del comitato di coordinamento della Rete italiana per il disarmo, <berettagiorgio@gmail.com>.

¹ Il testo, comprensivo delle modifiche apportate dal Parlamento nel 2003, è reperibile sul sito dell'Ufficio di coordinamento della Produzione dei Materiali d'Armamento (UCPMA), <www.governo.it/Presidenza/UCPMA>.

² Tra le iniziative di mobilitazione della società civile va ricordata soprattutto la campagna «Contro i mercanti di morte», promossa dalle associazioni ACLI (Associazioni cristiane lavoratori italiani) e Pax Christi, dalle organizzazioni non governative Mani Tese e MLAL (Movimento Laici America Latina), e dalla rivista missionaria *Missione Oggi*.

³ Una sintetica ma precisa documentazione sui traffici di armi italiane negli anni '80 è contenuta in TERRERI F. – BONAIUTI C., «Le esportazioni di armi italiane», in BONAIUTI C. – LODOVISI A. (edd.), *Il commercio delle armi. L'Italia nel contesto internazionale*, Jaca Book, Milano 2004, 23-108.

⁴ Cfr BONAIUTI C., «La legge 185/1990, nuove norme sul controllo, esportazione, importazione e transito di materiale d'armamento», in BRUNELLI M. (ed.), *Produzione e commercio delle armi: industria militare e politiche per la difesa*, EMI, Bologna 2003, 171-191.

⁵ «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 fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

ed elencando una **precisa serie di divieti** (cfr riquadro a p. 493); in secondo luogo, introduce un **sistema di controlli** da parte del Governo, prevedendo procedure di rilascio di autorizzazioni prima della vendita e meccanismi di controllo sulla destinazione finale degli armamenti; infine, richiede una **dettagliata informazione** al Parlamento e all'opinione pubblica sull'attività svolta in materia attraverso la pubblicazione annuale di una Relazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In base alle informazioni riportate nelle suddette Relazioni è possibile oggi, a vent'anni esatti dall'entrata in vigore della L. n. 185/1990, effettuare un'analisi delle esportazioni italiane di armamenti e svolgere alcune considerazioni sulla sua applicazione. È però necessario cominciare collocando le esportazioni di armamenti italiani nel contesto internazionale.

1. Il commercio internazionale di armamenti

Lo scenario internazionale delineatosi a partire dal 2000 si caratterizza, rispetto agli anni '90, per l'inversione di tendenza nell'**andamento della spesa militare mondiale**, che ricomincia a crescere⁶, e per la graduale ripresa del commercio internazionale di armamenti a uso convenzionale⁷.

Passando a considerare i **principali fornitori mondiali di armamenti convenzionali**, l'ultimo decennio vede il forte ridimensionamento delle esportazioni degli USA, la sostanziale tenuta di quelle russe e il consistente incremento di quelle dei Paesi dell'UE, che, nel suo insieme, si profila tra i maggiori protagonisti nel commercio internazionale di sistemi di armamento⁸: «Gli Stati membri dell'Unione Europea nel quinquennio 2004-2008 hanno effettuato il 34% di tutte le esportazioni mondiali di armamenti, più degli Stati Uniti e della Russia»⁹. In particolare, sette Paesi UE (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia, Spagna e Svezia) appaiono tra i primi dieci esportatori mondiali di

⁶ Secondo il più autorevole istituto di ricerca in materia, il SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), nel 2009 la spesa militare mondiale ha toccato i 1.572 miliardi di dollari (a valori costanti del 2008), ritornando ai livelli del periodo della guerra fredda; cfr SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security. Sipri Yearbook 2010*, Oxford University Press, Oxford-New York 2010, 214 e <www.sipri.org>.

⁷ Sempre secondo il SIPRI, nonostante il calo registrato negli ultimi due anni, il volume del commercio internazionale di armi convenzionali cresce del 25% tra il 2000 e il 2009. Dati analitici in materia sono disponibili in SIPRI, *Arms Transfers Database*, <<http://armstrade.sipri.org>>. Per armamenti convenzionali si intendono quelli non di distruzione di massa (come le armi nucleari, chimiche e batteriologiche).

⁸ Per una dettagliata analisi del commercio mondiale di armamenti cfr BERETTA G., «Il commercio internazionale di armamenti», in BONAUTI C. – LODOVISI A. (edd.), *Sicurezza, controllo e finanza. Le nuove dimensioni del mercato degli armamenti*, Jaca Book, Milano 2009, 69-105; BERETTA G. – LODOVISI A., «Il commercio internazionale di armamenti nel quinquennio 2002-2006», in BONAUTI C. – DAMERI D. – LODOVISI A. (edd.), *L'industria militare e la difesa europea. Rischi e prospettive*, Jaca Book, Milano 2008, 195-278; BERETTA G., «Il commercio internazionale di armamenti», in BONAUTI C. – LODOVISI A. (edd.), *Le spese militari nel mondo: il costo dell'insicurezza*, Jaca Book, Milano 2006, 289-310.

⁹ WEZEMAN S. T. – BROMLEY M. – WEZEMAN P. D., «International Arms Transfers», in SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security. SIPRI Yearbook 2009*, Oxford University Press, Oxford-New York 2009, 307.

I divieti della L. n. 185/1990

Art. 1, c. 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.

Art. 1, c. 6 – L'esportazione ed il transito di materiali di armamento sono altresì vietati:

a) verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere;

b) verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'art. 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, ricevendo dall'Italia aiuti [pubblici allo sviluppo] ai sensi della L. 26 febbraio 1987, n. 49, 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.

armamenti, mentre 21 dei 27 Stati membri figurano tra gli esportatori di sistemi militari nel quinquennio 2005-2009.

I dati del SIPRI, pur fornendo un'ineguagliabile fonte per la comparazione dei trasferimenti internazionali di armamenti convenzionali, si riferiscono tuttavia principalmente ai «grandi sistemi d'arma» (velivoli, carri armati e artiglieria, sistemi guida e radar, missili, navi) e intendono fornire una stima del volume dei trasferimenti più che del loro valore economico¹⁰. Per ricostruire il quadro del contesto europeo è perciò necessario considerare anche i **dati che l'UE pubblica ufficialmente nell'annuale rapporto sulle esportazioni di armamenti. Il Codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi**¹¹, adottato l'8 giugno 1998, e la successiva *Posizione comune*¹² del 2008, che lo aggiorna e lo sostituisce, impegnano ogni Paese a trasmettere «in via riservata agli altri Stati membri una relazione annuale sulle sue esportazioni di tecnologia e attrezzature

¹⁰ Per le specificità del sistema di rilevazione e presentazione dei dati del SIPRI rispetto ad altri istituti di ricerca internazionali, cfr BERETTA G., «Le esportazioni di armamenti dell'Unione Europea nel contesto internazionale», in OPAL, *Difendiamoci dalle armi. Finanza, immaginario collettivo e nonviolenza*, EMI, Bologna 2010, 17-38.

¹¹ <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_IT.pdf>.

¹² *Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:it:PDF>>.

I primi dieci Paesi dell'UE per autorizzazioni all'esportazione di armamenti (in miliardi di euro costanti al 2008).

	2004	2008	Totale 2004-08	% 2004-08
Francia	14,8	10,6	48,6*	36,9*
Germania	4,1	5,8	22,6	17,2
Italia	1,6	5,7	15,9	12,1
Regno Unito	3,2	2,4	12,8	9,7
Spagna	0,5	2,5	6,3*	4,8*
Svezia	0,8	0,9	5,9	4,5
Paesi Bassi	0,7	1,3	5,1	3,9
Belgio	0,6	1,3	4,3	3,3
Austria	0,0	0,9	3,0	2,3
Polonia	0,3	0,4	1,6	1,2
Altri	0,8	1,7	5,2	4,1
<i>Totale</i>	<i>27,4</i>	<i>33,5</i>	<i>131,5*</i>	<i>100,0</i>

* Per il 2006 non sono disponibili i dati relativi a Francia e Spagna: i totali quinquennali sono quindi stimati per difetto.

FORNTE: Nostra elaborazione su dati della Relazione annuale dell'Unione Europea (vari anni).

militari e su come esso ha applicato la presente posizione comune» (art. 8.1). A partire dai dati nazionali, l'UE redige una Relazione annuale, giunta nel 2009 all'undicesima edizione¹³.

Sebbene permangano ampie differenze di rendicontazione tra i vari Paesi e soprattutto notevoli carenze di informazioni da parte di alcuni Stati membri, i dati forniti dalla Relazione annuale dell'UE permettono una comparazione tra i valori e gli andamenti delle esportazioni militari dei Paesi membri. In particolare, tra il 2001 e il 2008 le autorizzazioni (*licence*) all'esportazione e ai trasferimenti di armamenti dei Paesi dell'UE sono quasi triplicate, passando da 11,7 miliardi di euro nel 2001 a 33,5 miliardi nel 2008 (dati espressi a valori costanti 2008). Pur tenendo conto che questi dati includono i trasferimenti di armi tra Stati membri, si evidenzia che l'UE, nonostante non sia ancora un'entità pienamente integrata per quanto concerne la produzione e l'esportazione di materiali militari, si va già attestando come un **protagonista di primo piano nel commercio internazionale di armamenti**, anche per l'importanza che l'industria militare ricopre nell'economia di molti Stati membri.

La Tab. 1 mostra i dati relativi al valore delle autorizzazioni all'esportazione di armamenti per i diversi Paesi europei nel quinquennio 2004-2008. L'**Italia** occupa un posto di rilievo, sia per i valori assoluti (da 1,6 a 5,7 miliardi di euro,

¹³ La Relazione annuale viene pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. A partire dalla pagina <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Security_related_export_controlsIT.pdf> è possibile rintracciare la versione italiana di tutte quelle pubblicate finora.

per quasi 16 miliardi complessivi) sia per l'incremento (+249% tra il 2004 e il 2008), inferiore solo a quello di Spagna e Austria, che però ricoprono quote inferiori. Il ruolo dell'Italia è confermato anche dal SIPRI, secondo il quale, nel quinquennio considerato, la quota italiana nel commercio mondiale di armi è stata del 2,4%, contro l'1,6% del quinquennio precedente.

2. Le esportazioni italiane di armamenti dal 1990 al 2009

La fonte più autorevole sulle esportazioni e importazioni di armamenti del nostro Paese resta comunque la **Relazione annuale** che la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁴ deve presentare ogni anno al Parlamento ai sensi dell'art. 5 della L. n. 185/1990. Il catalogo degli armamenti disciplinati dalla legge e quindi oggetto della Relazione comprende tutti i sistemi d'arma destinati a forze o corpi armati, tra cui anche le armi leggere e taluni tipi di armi di piccolo calibro, se appositamente costruite per un prevalente uso militare, e i sistemi con possibile utilizzo militare (*dual use*).

a) L'andamento complessivo

Nel periodo 1990-2009 le **autorizzazioni all'esportazione** di armamenti superano i 36,6 miliardi di euro (a valori costanti 2009). Dopo un andamento fortemente altalenante per tutti gli anni '90, con una media annuale che comunque supera gli 1,5 miliardi di euro, nel 2000 le operazioni autorizzate toccano un minimo di poco più di un miliardo di euro. Dall'anno successivo le autorizzazioni ricominciano a crescere, con un incremento medio annuale di oltre il 18% e un'autentica impennata a partire dal 2005: rispetto agli 1,2 miliardi di euro del 2001, gli oltre 4,9 miliardi del 2009 mostrano che il portafoglio di ordini dell'industria militare si è quadruplicato nell'ultimo decennio. Il dato del 2009, che rappresenta la cifra più elevata dall'entrata in vigore della L. n. 185/1990, assume dimensioni ancora più rilevanti se vi si aggiungono le autorizzazioni relative ai «Programmi intergovernativi», che sono contabilizzate a parte e che solo nell'ultimo biennio superano i 4,5 miliardi di euro.

Anche le **consegne** effettive di armamenti italiani, dopo aver toccato nel 2004 il minimo storico dell'intero periodo, nell'ultimo quinquennio presentano un deciso e costante incremento, che le porta a superare i 2,2 miliardi di euro nel 2009. La discrepanza tra autorizzazioni e consegne è dovuta a vari fattori. Innanzitutto la complessità delle tecnologie militari comporta un certo sfasamento temporale tra l'accettazione della commessa, con la richiesta di autorizzazione all'esportazione, e l'effettiva consegna del materiale, che solitamente è modula-

¹⁴ Si tratta della *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia*. Il testo è inserito nella raccolta degli Atti Parlamentari (fino al 1994: Doc. CVII; dal 1995: Doc. LXVII). Le Relazioni dal 2004 al 2009 sono disponibili in <www.governo.it/Presidenza/UCPMA>.

ta su base pluriennale. Inoltre si verificano talvolta revisioni dei contratti originari, che non sempre vengono portati a termine nella loro interezza. Ma la discrepanza tra autorizzazioni e consegne si spiega soprattutto con il fatto che i dati delle consegne sono di provenienza doganale e perciò non tengono conto dei movimenti «immateriali», non rilevabili dalle dogane¹⁵. In ogni caso, l'aumento del volume di autorizzazioni si riflette nel medio periodo anche in un tendenziale incremento delle consegne di sistemi militari.

In sintesi, nell'ultimo quinquennio «**risulta confermato per il nostro comparto industriale per la difesa un ritrovato dinamismo**»¹⁶, tanto che «l'industria italiana per la difesa ha, di fatto, consolidato e incrementato la propria presenza sul mercato globale dei prodotti per la sicurezza e difesa, confermando le sue capacità tecnologiche di integratore di sistemi tali da consentirle di affermarsi in mercati tecnologicamente all'avanguardia»¹⁷.

b) Esportazioni di armamenti e alleanze politico-militari

L'analisi dei dati sulle esportazioni italiane di armi non può prescindere dal sistema di alleanze economiche, politiche e militari in cui l'Italia è inserita, cioè dal sistema rappresentato dai Paesi dell'**Unione Europea** e dell'**Alleanza Atlantica** (NATO), che, come riportano diverse Relazioni della Presidenza del Consiglio, «rappresentano storicamente uno sbocco di primaria importanza per le esportazioni italiane di materiali per la difesa»¹⁸.

Per quanto riguarda le **consegne** di sistemi d'arma, dal 1990 al 1996 esse riguardavano principalmente l'area NATO-UE, mentre tra il 1997 e il 2003 si registra un sostanziale equilibrio tra le consegne interne e quelle esterne a tale area. Dal 2004 la forbice torna ad allargarsi a vantaggio delle consegne verso i Paesi NATO-UE. Il fenomeno riflette anche il recente allargamento delle due organizzazioni in seguito all'ingresso di alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale, che si profilano come nuovi clienti per l'industria militare italiana. Negli anni più recenti i principali destinatari delle esportazioni militari italiane tornano a essere soprattutto i Paesi dell'Europa occidentale, passando dai poco meno di 1,4 miliardi di euro del quinquennio 2000-2004 ai quasi 3,5 miliardi di euro del periodo 2005-2009.

¹⁵ Ad esempio: vendita di licenze per produzioni *in loco* o per coproduzioni, servizi di ammodernamento di materiale venduto in precedenza, servizi di assistenza tecnica, corsi di addestramento di personale all'estero e in Italia, ecc.

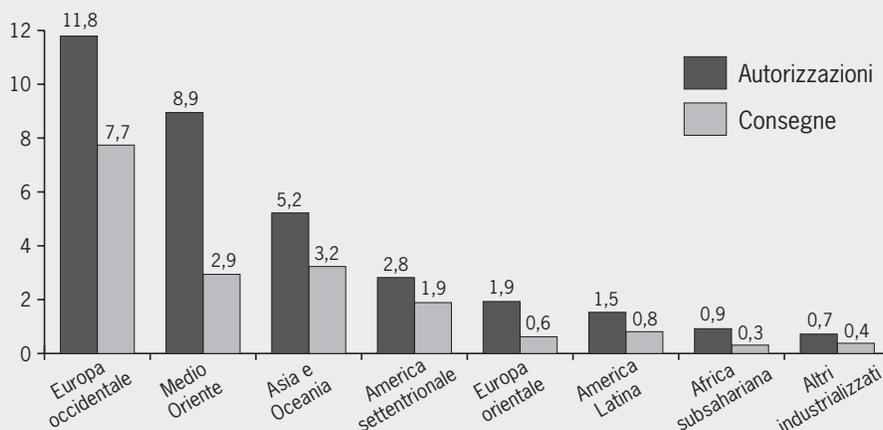
¹⁶ *Relazione sulle operazioni autorizzate*, cit., anno 2006, 113, <www.governo.it/Presidenza/UCPMA/doc/INTERO_COM.pdf>.

¹⁷ *Rapporto del Presidente del Consiglio dei Ministri sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento*, anno 2009, 25, <www.governo.it/Presidenza/UCPMA/Rapporto2009/rapporto_2009.pdf>.

¹⁸ «Relazione del Ministero degli Affari esteri», in *Relazione sulle operazioni autorizzate*, cit., anno 2009, 178; si tratta di una espressione che ricorre identica negli anni più recenti.

Grafico 1

Autorizzazioni all'esportazione e consegne di armamenti italiani per area geopolitica di destinazione (anni 1992-2009, in miliardi di euro costanti 2009)



Fonte: Nostra elaborazione su dati della Relazione della Presidenza del Consiglio (vari anni).

Simile, ma molto più accentuato e ancor più rilevante per una corretta valutazione dell'applicazione delle normative che regolamentano le esportazioni di armi italiane, è il discorso sulle **autorizzazioni governative**. Dopo l'iniziale triennio dall'entrata in vigore della L. n. 185/1990, in cui le autorizzazioni hanno interessato per più del 75% Paesi dell'area NATO-UE, già a partire dal 1994 si registra una chiara inversione di tendenza, che prosegue per quasi tutto il decennio 1994-2003, in cui quasi il 60% delle autorizzazioni ha riguardato nazioni esterne a tale area. Solo negli ultimi sei anni le autorizzazioni verso i Paesi dell'area NATO-UE tornano a riprendere quota ma, nonostante l'entrata di nuovi membri nelle due organizzazioni, non superano mediamente il 60%.

In sintesi, l'analisi dei **valori complessivi nel periodo 1990-2009** mostra una divaricazione significativa per quanto riguarda le consegne di materiali militari a favore dei Paesi dell'area NATO-UE (58%) rispetto ai Paesi extra NATO-UE (42%). Assai più ridotto è il divario in termini di autorizzazioni: 53,6% a favore di Paesi dell'area NATO-UE e 46,4% verso il resto del mondo. Nell'ultimo quinquennio, a fronte di una chiara prevalenza delle consegne di armamenti ai Paesi dell'area NATO-UE (4,5 miliardi di euro, contro 2,8 miliardi), si riscontra un netto assottigliamento della forbice tra le autorizzazioni dirette ai due gruppi, tanto che nell'ultimo anno le operazioni autorizzate verso l'esterno dell'area NATO-UE (2,6 miliardi di euro) superano quelle verso l'interno (2,3 miliardi di euro).

c) Le esportazioni italiane di armamenti per zone geopolitiche

Il Graf. 1 mostra la ripartizione delle autorizzazioni all'esportazione e delle consegne di armamenti italiani per area geopolitica di destinazione nel periodo 1992-2009. Primeggiano i Paesi dell'**Europa occidentale** che, nel periodo in esame, esprimono ordini, tra materiali e servizi, per quasi 11,8 miliardi di euro (34,8% del totale) e ricevono consegne, relative ai soli materiali, per oltre 7,7 miliardi (43,2%).

Nonostante sia tra le zone di maggior tensione del pianeta, con quasi 9 miliardi di euro di autorizzazioni (26,4%) e quasi 3 di consegne (16,4%), il **Medio Oriente** (che comprende l'Africa settentrionale) rappresenta una delle principali destinazioni delle armi italiane. Il volume di operazioni è decisamente in crescita, tanto che nell'ultimo biennio, con oltre 3,5 miliardi di ordinativi, i Paesi di quest'area costituiscono il maggiore acquirente di armamenti italiani. Consistenti sono anche le consegne ai Paesi di **Asia e Oceania** — esclusi Australia, Giappone e Nuova Zelanda, compresi nel gruppo degli «Altri industrializzati» — per un valore di oltre 3,2 miliardi di euro (18,1% del totale), a fronte di poco più di 5,2 miliardi di ordinativi (15,4%).

Minore incidenza mostrano, invece, le esportazioni verso l'**America settentrionale**: sebbene Stati Uniti e Canada assorbono una quota relativamente consistente di consegne (quasi 1,9 miliardi di euro, pari al 10,6%), con poco più di 2,8 miliardi di euro di ordinativi nell'intero arco di quasi venti anni essi raggiungono solamente l'8,3% del totale. Ancor minori risultano le autorizzazioni rilasciate a esportazioni verso i Paesi dell'**America Latina**: a fronte di ordinativi di poco più di 1,5 miliardi (4,6%), le consegne si attestano poco oltre gli 800 milioni (4,5%).

In crescita, invece, la quota relativa ai Paesi dell'**Europa orientale**¹⁹, che nell'insieme registrano ordinativi per oltre 1,9 miliardi di euro (5,7%), ma consegne effettive di materiali per soli 618 milioni di euro (3,4%). Tale divario dipende anche dal fatto che le esportazioni militari verso l'Europa orientale hanno subito una accelerazione negli anni più recenti, soprattutto a partire dal 2004, in seguito all'adesione alla NATO e all'ingresso nell'UE di diversi Paesi dell'area, con la conseguente «necessità di un adeguamento dei rispettivi sistemi della difesa ai più elevati *standard* alleati»²⁰.

Con 917 milioni di euro di autorizzazioni (2,7%) e poco più di 306 milioni di consegne (1,7%) chiudono l'elenco i Paesi dell'**Africa subsahariana**. Al riguardo, le recenti Relazioni governative segnalano — caso abbastanza raro — «restrizioni dovute a molteplici situazioni di conflittualità e instabilità interna e

¹⁹ Fanno parte di questo gruppo: Albania, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria.

²⁰ «Relazione del Ministero degli Affari esteri», in *Relazione sulle operazioni autorizzate*, cit., anno 2006, 116.

regionale» e «l'osservanza di una linea di generale accentuata prudenza»²¹, che comunque non ha precluso alcune autorizzazioni di una certa criticità.

Riassumendo, se le aree di consolidata appartenenza al mondo occidentale (Europa occidentale, America settentrionale e i Paesi industrializzati di Asia e Oceania) risultano dagli anni '90 i principali destinatari delle consegne di materiali di armamento, che ammontano a oltre 10 miliardi di euro (pari a circa il 56%), è invece nelle altre aree geopolitiche del pianeta che è stato autorizzato, seppur di misura, il maggior volume di esportazioni, tanto che la quota relativa ai Paesi occidentali scende a circa il 45%. Si tratta di un rilievo trascurato dalle Relazioni governative, che invece tendono a enfatizzare la «persistente» capacità dell'industria militare italiana di «posizionarsi efficacemente in mercati altamente sviluppati con un'offerta qualificata in termini di *standard* tecnologici, innovazione e valore aggiunto»²².

d) Verso il Sud del mondo

Il significato di questo rilievo appare più chiaramente prendendo in esame la quota di esportazioni di armamenti diretta ai **Paesi del Sud del mondo**²³: tra il 1992 e il 2009, le consegne sfiorano i 7,3 miliardi di euro (40,7% del totale), mentre le autorizzazioni all'esportazione superano i 16,6 miliardi di euro (49,1%). Particolarmente decisa è la crescita delle autorizzazioni relative a quest'area negli anni più recenti: si passa, infatti, dai circa 450 milioni di euro del 2004 agli oltre 2,5 miliardi del 2009, cioè un valore più che quintuplo in soli sei anni.

Va dunque evidenziato che una quota crescente di esportazioni italiane di armamenti è destinata ai Paesi del Sud del mondo: data la criticità del materiale in questione, queste esportazioni andrebbero valutate e autorizzate in base ad accertati **parametri di libertà democratiche e di sviluppo umano**, di cui le annuali Relazioni della Presidenza del Consiglio dovrebbero dare adeguato conto. In realtà, solo a partire dal 2007 e in risposta alle richieste della Rete italiana per il disarmo²⁴, i Rapporti presentati dalla Presidenza del Consiglio esplicitano che «Le forniture di prodotti militari, al di fuori dell'UE e dell'Alleanza Atlantica, sono autorizzate unicamente in base alla loro rispondenza ai principi ed ai disposti della normativa nazionale ed alle determinazioni dei fori internazionali cui l'Italia partecipa», aggiungendo in nota che «Tali forniture,

²¹ «Relazione del Ministero degli Affari esteri», in *Relazione sulle operazioni autorizzate*, cit., anno 2009, 179; anche in questo caso si tratta di una affermazione che ricorre identica negli anni più recenti.

²² *Ivi*, 177; anche questa affermazione ricorre identica negli anni più recenti.

²³ In linea con le classificazioni internazionali, consideriamo in questo gruppo tutti i Paesi in via di sviluppo ed emergenti, cioè tutta l'Africa, tutta l'America centromeridionale e l'intero continente asiatico, ad esclusione del Giappone.

²⁴ La Rete italiana per il disarmo, nata nel 2004, raggruppa una trentina di organizzazioni della società civile italiana che si occupano di monitorare la produzione di armi e di approfondire le tematiche relative al mondo degli armamenti e delle guerre; cfr <www.disarmo.org>.

rivolte a soddisfare legittime esigenze di difesa e di sicurezza riconosciute dalla Carta delle Nazioni Unite (art. 51), sono ulteriormente vagliate alla luce di una serie di parametri (popolazione, PIL, rapporto PIL/difesa, spesa per la difesa *pro capite*) qualora lo Stato ricevente sia destinatario di aiuti pubblici allo sviluppo da parte dell'Italia»²⁵. Purtroppo però i documenti non esplicitano quali di questi criteri siano stati adottati nell'autorizzare le singole commesse.

A conclusioni analoghe si giunge esaminando l'elenco dei **Paesi che hanno acquistato armi italiane** nel periodo considerato. In particolare l'incidenza delle esportazioni verso Paesi mediorientali e asiatici appare ancor più marcata nell'ultimo quinquennio, con oltre il 35% delle autorizzazioni: ai primi posti della «classifica» degli acquirenti figurano infatti Turchia²⁶ (1,5 miliardi), Arabia Saudita (1,2 miliardi) e — dopo USA (1,2 miliardi), Regno Unito (1,1 miliardi), Germania (889 milioni) e Spagna (705 milioni) — Emirati Arabi Uniti (682 milioni), Pakistan (647 milioni) e India (594 milioni). Dunque, a fianco di Paesi di lunga tradizione democratica e da tempo alleati dell'Italia, tra gli acquirenti delle armi italiane troviamo nazioni collocate in zone calde del pianeta, come il Medio Oriente e il subcontinente indiano, le quali, a fronte di un controverso rispetto dei diritti umani²⁷ e di uno sviluppo umano medio-basso²⁸, mostrano livelli di spese militari²⁹ superiori alla media internazionale.

3. Conclusione

Alla luce di questo esame delle esportazioni italiane di sistemi militari, riteniamo che l'ampia consistenza di autorizzazioni e consegne di armamenti verso Paesi esterni alle principali alleanze politico-militari dell'Italia e, in particolare, verso i Paesi del Sud del mondo, debba costituire, a vent'anni dall'entrata in vigore della L. n. 185/1990, un elemento da non sottovalutare per una **attenta riflessione sull'effettiva applicazione della normativa** da parte delle amministrazioni competenti. In particolare tale riflessione dovrebbe considerare l'incidenza delle esportazioni verso i Paesi del Sud del mondo sull'attività dell'in-

²⁵ *Rapporto del Presidente del Consiglio dei Ministri sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento*, anni 2007-2008-2009, 4, in <www.governo.it/Presidenza/UCPMA>.

²⁶ Pur appartenendo alla NATO e al Consiglio d'Europa ed essendo ufficialmente candidata all'ingresso nella UE, dal 1999 la Turchia è sotto esame da parte della stessa UE per quanto riguarda sia le libertà democratiche sia il rispetto dei diritti umani. La recente *Decisione 2008/157/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2008, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia e che abroga la decisione 2006/35/CE*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:01:IT:HTML>>, riporta numerose richieste relative alla tutela dei diritti umani, civili e politici e alle libertà sociali e religiose.

²⁷ Al riguardo segnaliamo i dettagliati rapporti annuali di autorevoli organizzazioni come Amnesty International, <www.amnesty.it>, e Human Rights Watch, <www.hrw.org>.

²⁸ Cfr le edizioni annuali del *Human Development Report*, in <www.undp.org>.

²⁹ Tra le numerose fonti di informazione sulle spese militari di ogni singolo Paese, oltre al già citato SIPRI, ricordiamo anche *The World Factbook* della Central Intelligence Agency (CIA) degli Stati Uniti, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>>.

dustria militare italiana per valutarne le possibilità di diversificazione e riconversione, come peraltro richiesto dal dettato legislativo³⁰.

Non senza preoccupazione dobbiamo invece registrare che, mentre nella XIV e XV legislatura (2001-2006 e 2006-2008), la Relazione della Presidenza del Consiglio sull'esportazione di armi italiane è stata oggetto di analisi e valutazioni nelle Commissioni Esteri e Difesa della Camera e del Senato, a oltre due anni dall'inizio della XVI legislatura non è stato ancora svolto nelle Commissioni parlamentari competenti il **dibattito sulle due Relazioni governative** presentate nel frattempo. Se la questione del sistema dei controlli sulle consegne e destinazioni finali delle armi italiane riguarda direttamente le amministrazioni preposte, la verifica della conformità delle operazioni autorizzate al dettato legislativo competerebbe, invece, in primo luogo al Parlamento.

Tale compito, come si evince dall'analisi del periodo qui considerato nel suo insieme, non può limitarsi al mero esame delle singole commesse attraverso l'esposizione dei dati annuali, e al massimo al confronto con i valori dell'anno precedente, come solitamente avviene nelle Relazioni annuali della Presidenza del Consiglio. Solo inquadrando l'andamento di ciascun anno in una prospettiva temporale più ampia è possibile infatti cogliere l'evoluzione della tendenza di lungo periodo e soprattutto **valutare la conformità dell'attività autorizzatoria allo spirito della normativa vigente**, la L. n. 185/1990, che costituisce «la prima disciplina organica nella materia degli scambi di materiali d'armamento, la quale deve conformarsi alla politica estera e di difesa dell'Italia nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, del ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali»³¹.

³⁰ «Il Governo predispose misure idonee ad assecondare la graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie nel settore della difesa», L. n. 185/1990, art. 1, c. 3.

³¹ Sono le parole con cui si apre la prima Relazione annuale, consegnata al Parlamento il 9 maggio 1991 dall'allora presidente del Consiglio Giulio Andreotti: *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento (1990)*, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Doc. CVII.

Lord of War

di Andrew Niccol, USA 2005, azione, 122'

Il film di Andrew Niccol è strutturato come la confessione del re dei trafficanti d'armi, Yuri Orlov (nome di fantasia), impersonato da Nicolas Cage. Da un campo disseminato di pallottole il protagonista si rivolge direttamente a noi spettatori, o forse alla propria coscienza, raccontando la sua storia senza nascondere nulla e senza mentire, proprio lui, grande artista della dissimulazione.

Attraverso le vicende di personaggi inventati, il regista affronta temi reali di politica internazionale e di etica personale, raccontando con accuratezza alcuni degli orrori della nostra epoca, dall'incremento esponenziale del traffico d'armi dopo la fine della guerra fredda agli innumerevoli conflitti africani che hanno arricchito le grandi potenze e impoverito l'Africa, fino agli eserciti di bambini soldato. Quanto mostrato sullo schermo infatti, sebbene necessariamente romanzato, è avvenuto e continua ad avvenire in tutto il mondo.

Nel 2005 Amnesty International e la Rete italiana per il disarmo hanno fatto del film di Niccol una *testimonial* per la campagna Control Arms (<www.controlarms.org>), iniziata nel 2003. La stragrande maggioranza delle armi vendute e comprate sono armi da guerriglia, e sono queste a mietere nove vittime su dieci. Come dice Jack Valentine, l'agente dell'Interpol, interpretato da Ethan Hawke, che nel film cerca di incastrare Orlov: «I fucili e le granate sono le vere armi di distruzione di massa».

Forse proprio a causa dei temi trattati, nessun produttore americano, a poche

settimane dall'inizio della guerra in Iraq, nel 2003, ha voluto finanziare il film. *Lord of War* è dunque un film americano, girato negli Stati Uniti e in Sudafrica, ma, come ha fatto notare Cage, «non c'è nessuna componente americana che lo finanzia». I suoi produttori sono alcuni esponenti del mondo del cinema, che insieme hanno contribuito alla realizzazione del film:

oltre all'attore protagonista e al regista, Norman Golightly, Andreas Grosch, Chris Roberts, Teri-Lin Robertson e Philippe Rousselot.

L'interesse del film è etico oltre che politico. Orlov mette lo spettatore a parte dei propri dilemmi morali e del tentativo di giustificare le proprie azioni. In fondo, non è lui a uccidere le persone: la gente

vuole armi e lui trova il modo di fargliele avere; si limita a rispondere a un bisogno, ricavandone un guadagno formidabile. L'illusione di neutralità, di non schierarsi né da una parte né dall'altra, però, dura poco. La spirale del male lo trascina in una progressione di violenza, potere, denaro.

Lord of War potrebbe dunque essere definito un *ethical thriller*, costruito per piacere al grande pubblico, con una trama avvincente, un ritmo incalzante, qualche scena piccante e molta tensione, ma senza *happy ending*. A differenza del tradizionale *format* hollywoodiano, infatti, il cattivo non si redime né viene punito, al contrario, la sua sconfitta è solo temporanea, perché qualcuno più cattivo e potente di lui ne ha bisogno e lo trae d'impaccio. Se veramente, come dice Orlov, «il male trionfa quando i buoni omettono di agire», allora la sua storia, anche se su larga scala, non è molto diversa dalla nostra.

Giuseppe Zito S.I.

