

# **Il lobbying delle industrie delle armi nella politica di difesa dell'Unione Europea**

*The arms industry lobbying within the European Union defence policy*

*di Solange Galvez Garcia*

**Abstract:** Il presente lavoro analizza i complessi rapporti politici ed economici tra i *policy-makers* europei e le potenti lobby dell'industria bellica, esaminando nello specifico il ruolo di quest'ultime nella formulazione dell'Agenda-setting della politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea (PSDC). Si considera anche il caso italiano nei suoi rapporti con le aziende produttrici di armamenti tra vincoli politici, economici e sociali.

**Parole chiave:** Gruppi di interesse; Lobbying; Agenda-setting; Unione Europea; Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); Fondo europeo per la difesa (FED); Trasparenza; Governance.

**Abstract:** The present work analyses the complicated economic and political ties between European policy-makers and the major military industrial lobbies focusing on their role within the formulation of the Agenda-setting of the Common security and defence policy of the European Union (CSDP). The Italian case will be considered especially in reference with the arms-producing companies between political, economic and social constraints of the country.

**Key words:** Interest groups; Lobbying; Agenda-setting; European Union; Common Security and Defence Policy (CSDP); European Defence Fund (EDF); Transparency; Governance.

## Introduzione

Il lobbying delle grandi aziende è un fenomeno in continuo aumento che prospera in ogni ambito delle politiche europee, ivi comprese quelle di armamento. Le lobby sono legittimate dai Trattati e possono operare in quanto portatori di interessi forti e deboli (Greenwood & Dreger, 2013). Tuttavia, esse costituiscono un intrinseco paradosso della democrazia contemporanea. Basti pensare che, con l'aumento nell'ultimo decennio delle spese per le attività di lobbying, sono aumentate anche le disparità tra il numero dei rappresentanti del settore industriale e di quelli della società civile. Inoltre, come sottolineato anche dalle indagini del Mediatore europeo nel corso del 2017, risulta difficile quantificare le reali risorse economiche stanziare dalle lobby poiché a livello legislativo perdurano nel sistema lacune normative in tema di trasparenza e di regolazione di fenomeni come il *revolving door*.

Il 2016 è stato un anno chiave per le novità introdotte in ambito della politica di difesa dell'Unione Europea<sup>1</sup>. Con l'adozione della nuova Strategia Globale per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea (EUGS), le iniziative sono state principalmente tre: l'introduzione del nuovo Fondo Europeo per la Difesa (FED), l'attuazione della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e l'avvio della procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD). Per la prima volta nella storia dell'UE è stato così introdotto un nuovo fondo per la difesa pari a 590 milioni di Euro per il periodo 2017-2019, mentre nel futuro Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 il FED sarà di circa 13 miliardi di Euro tra

investimenti a fondo perduto e co-finanziamenti alle imprese nel settore della difesa. All'interno del *cycle policy* in cui si sono inserite tali iniziative, le lobby delle grandi industrie di armamenti, e in particolare di quelle dell'aeronautica, vi hanno partecipato in quanto attori non-istituzionali. Tuttavia, come vedremo nel corso del presente lavoro, le lobby si istituzionalizzano divenendo attori veri e propri nel momento in cui partecipano nei gruppi di esperti che assistono le istituzioni nella redazione dei testi di legge. Nell'ambito della (PSDC) l'industria della difesa ha inoltre il vantaggio di trovarsi inoltre dinanzi a una politica ancora in via di "progressiva definizione" che permette l'accrescimento delle capacità delle lobby di riuscire a modellare l'*agenda-setting*.

Tutti questi pericoli alla democrazia europea dovrebbe essere un motivo in più per considerare un'accelerazione della normativa europea in materia di lobbying visto che lo slancio di una nuova Europa della difesa costituisce una straordinaria opportunità per le industrie militari europee. Le analisi dunque non possono prescindere dall'idea che le lobby delle industrie di armamenti possano essersi avvantaggiate della congiuntura attuale che attraversa l'Unione Europea tra crisi economiche, politiche e sociali, la lotta contro il terrorismo, le sfide della globalizzazione, i rapporti con la Russia e i temi riguardanti la sicurezza interna.

### I. L'attività lobbistica a Bruxelles

All'interno del *policy-cycle* europeo, ovvero quel processo attraverso il quale si sviluppano le varie politiche pubbliche, intervengono una pluralità di attori, istituzionali e non-istituzionali, che ne

---

<sup>1</sup> Per politica di difesa dell'Unione Europea si intende l'insieme delle capacità militari dei paesi membri e

delle procedure intergovernative che regolano il *decision-making process*.

definiscono gli *output*.<sup>2</sup> Tra i soggetti non-istituzionali coinvolti, i gruppi di pressione costituiscono un intrinseco paradosso della democrazia contemporanea. Se da una parte tali gruppi offrono al sistema istituzionale europeo un'ulteriore fonte di legittimazione, dall'altra essi costituiscono un elemento disfunzionale della democrazia europea. Basti pensare che la loro capacità di influenzare il processo di *policy-making* può variare a seconda dell'efficienza oppure dell'insufficienza delle proprie risorse (economico, cognitivo, politico o simbolico).

A livello teorico, la legittimazione dei gruppi di interesse a partecipare al processo politico trova fondamento nella stessa forma di potere che l'Unione Europea si è data fin dall'inizio del suo processo di integrazione, ovvero una forma di potere di tipo tecnocratico che ha comportato sia il coinvolgimento di esperti sia la formazione di governi tecnici (Ammassari, Marchetti: 2018). Non è un caso che, a seguito dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1987, la Commissione europea abbia cominciato a rafforzare il proprio potere decisionario con la creazione dei c.d. *Euroquangos*, organismi consultivi misti costituiti dagli *stakeholders* e dai rappresentanti dei gruppi di interesse. D'altronde, l'Unione Europea è stata più volte definita come una «democrazia degli interessi» dove le teorie neo-corporativiste asseriscono che i titolari dei diritti politici non sono gli individui, ma le associazioni di individui aventi interessi comuni. I gruppi di pressione, infatti, partecipano attivamente nel processo di *policy-making* in virtù degli interessi di cui sono portatori, che sono anche interessi di una parte della società civile.

Al di là delle considerazioni teoriche sulla legittimità dei gruppi di interesse, a livello normativo, essi trovano fondamento giuridico negli articoli 10 e 11 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che, sulla base del

principio della democrazia rappresentativa (art. 10 TUE), prevedono apertamente la possibilità di dialogo tra cittadini e istituzioni: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» (art. 11.1 TUE). Accanto alla legislazione primaria di legittimazione, uno strumento giuridico assai potente, soprattutto per quanto riguarda gli interessi economici «forti» (Greenwood & Dreger, 2013), è rappresentato dal Registro Europeo per la Trasparenza, nato da un Accordo interistituzionale siglato nel 2011 tra il Parlamento Europeo e la Commissione. Il Registro, come emendato nel 2014, è il risultato di una serie di pacchetti per la trasparenza elaborati intorno ai primi anni Novanta, inizialmente per permettere una facilitazione alla partecipazione di soggetti con minori risorse rispetto ai gruppi industriali che si mostravano sempre più influenti.

I vantaggi derivanti dall'iscrizione al Registro sono: per il Parlamento europeo l'accesso ai locali previo accreditamento; la possibilità di intervento nelle audizioni pubbliche delle commissioni parlamentari; la possibilità di ricevere ogni aggiornamento sulle attività delle commissioni; e, infine, la partecipazione a eventi organizzati dai vari gruppi politici presso i locali del Parlamento. Per quanto riguarda la Commissione ai lobbisti è invece permesso discutere direttamente con i Commissari, membri di gabinetto, Direttori Generali e contattare altri funzionari; partecipare alle consultazioni pubbliche; e, soprattutto, possono far parte dei gruppi di esperti. Come si vedrà più avanti, venir eletti membri di alcune tipologie di gruppi di esperti ha comportato negli ultimi anni l'aumento delle iscrizioni presso il Registro. Come osserva Graziano (2002: 68): «L'inclusione in

---

<sup>2</sup> Il processo di *policy-making* si compone di 5 fasi: *Agenda-setting*, *Policy Formulation*; *Decision-Making*; *Policy-Implementation*;

*Policy Evaluation* (Howlett, Ramesh, Perl: 2009).

un Comitato consultivo della Commissione [...] è il sogno di ogni gruppo di interesse».

Un altro regolamento da considerare e associato al Registro è il Codice di condotta dell'ETI (*European Transparency Initiation*) rivolto questa volta espressamente ai lobbisti. Il Codice, al quale ci si conforma al momento della registrazione, elenca una serie di regole di comportamento che i lobbisti devono rispettare nel rapportarsi con i vari funzionari istituzionali. Tali norme comportamentali volte alla trasparenza vanno dall'obbligo per le organizzazioni di fornire informazioni finanziarie al divieto per i lobbisti di assumere comportamenti scorretti, quali «ottenere o cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta oppure mediante pressioni indebite» (Codice di Condotta; Accordo Istituzionale, 2014). Importante in questa cornice normativa è la previsione nel Registro di un meccanismo di segnalazioni e reclami da parte dei cittadini in caso di inosservanza del Codice.

Infine, tra le norme che disciplinano le interazioni tra soggetti pubblici e privati da segnalare sono anche gli obblighi rivolti ai dipendenti pubblici, ai membri della Commissione e agli europarlamentari: l'art. 245 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) statuisce che «i membri della Commissione si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni» e gli stessi «non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale remunerata o meno». Esiste inoltre un codice di condotta per i Commissari in cui all'art. 1.3 stabilisce per esempio «*no gift with a value of more than 150 euros may be accepted*». Altri regolamenti sono le *Rules of Procedure* del Parlamento Europeo e lo *Staff Regulations of Officials of the European Economic Community*.

Per quanto riguarda la partecipazione dei gruppi di interesse all'*iter* legislativo, essi si prestano come coadiutori delle istituzioni in quanto portatori di conoscenze settoriali.

Commissione e Consiglio vengono coadiuvati infatti da appositi Comitati composti da esperti via via competenti per materia. I Comitati che coadiuvano la Commissione si costituiscono sia in modo formale, mediante decisione, sia in modo informale. I Comitati informali vengono istituiti da un servizio della Commissione con il consenso del Commissario competente e del Segretario generale. Da notare che all'interno dei Comitati le lobbies si istituzionalizzano integrandosi formalmente nel tessuto del *cycle-policy*, ovvero tra i soggetti volti a formulare le politiche europee.

All'interno della *multilevel governance* dell'Unione, le lobby scelgono il livello su quale operare in base a quali istituzioni raggiungere. Per il Consiglio, che è l'organo con maggior peso decisionale, le lobby scelgono il livello nazionale influenzando i governi e le loro rappresentanze a Bruxelles. Per la Commissione invece, che detiene il ruolo chiave dell'iniziativa legislativa e della stesura delle future direttive, i gruppi di pressione scelgono proficuamente il livello sovranazionale.

Per concludere, sull'eco delle ultime relazioni annuali del Mediatore europeo che indaga sui casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, in un comunicato stampa del 2016 la Commissione europea ha proposto la creazione di un Registro per la trasparenza obbligatorio esteso a tutte e tre le istituzioni dell'UE – Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – ai fini di mantenere l'impegno in materia di trasparenza dei processi decisionali dell'Unione.

Tale proposta, benché non sufficiente a garantire la piena trasparenza, si inserisce nella volontà delle istituzioni, secondo il vicepresidente della Commissione Frans Timmermans, di riguadagnarsi la fiducia dei cittadini europei: «I cittadini hanno il diritto di sapere chi cerca di influenzare il processo legislativo dell'UE. Proponiamo una regola semplice: nessuna riunione con i responsabili

politici se prima non ci si è iscritti nel registro. Attraverso il registro, il pubblico potrà vedere chi svolge attività di lobbismo, chi rappresenta e quanto spende». Ma il Mediatore europeo nelle sue indagini ha anche sottolineato, oltre alla necessità di maggior trasparenza delle attività di lobbying, anche il miglioramento delle norme sulle porte girevoli (*revolving doors*) che vede ex funzionari pubblici collaborare con grandi società nella veste di lobbisti una volta abbandonato l'ufficio istituzionale.<sup>3</sup>

Ad oggi, non vi è ancora una chiara definizione di Lobbying. Secondo la Commissione nel *Libro Verde sull'Iniziativa Europea sulla Trasparenza*: «per lobbismo si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee». Nell'Accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo e la Commissione si legge: «Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività [...] svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, per esempio: l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi (*think-tanks*), le piattaforme, i *forum*, le campagne e le iniziative adottate a livello locale».

Per "influenza diretta" l'accordo stabilisce poi che si tratta di quella influenza esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le istituzioni, mentre per "influenza indiretta" chiarisce che si tratta di quell'influenza mediante i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati. In ogni caso, a livello europeo il lobbying indiretto risulta essere quello più diffuso. Risulta chiaro,

tuttavia, che le definizioni che ci forniscono le istituzioni non sono sufficientemente complete. In altre parole, come osserva Joos: «*lobbying is always the transfer of a company's interests into the political sphere*». Altre analisi sul lobbying delle aziende asseriscono che esso si divida in tre categorie: la prima è un lobbying inteso come un "rapido sistema di allarme" che serve per identificare problematiche e *trends* quasi come una sorta di lobbying preventivo; la seconda fa riferimento a un lobbying come un "progetto a lungo termine" nella sua forma più classica e che comprende anche il supporto strutturale nei confronti dei *decision makers*; la terza e ultima intende un lobbying inteso come "*management di crisi politiche*" quando sorgono problematiche improvvise che mettono il legislatore europeo nelle condizioni di dover immediatamente legiferare. In tale contesto, il lobbying è quasi di battaglia (Joos: 2016).

Con rispetto alla seconda dimensione del lobbying inteso come un "progetto a lungo termine" le attività che rientrano in questa categoria sono apparentemente convenzionali o addirittura banali, ma hanno un potere di influenza notevole: invio di biglietti di compleanno, lettere di congratulazioni su promozioni, elezione a specifici comitati o posizioni. Ovviamente non mancano gli incontri diretti con i *policy-makers*, come inviti a cena, feste e eventi vari (*workshops, forum, presentazioni, fiere, ecc.*).

Per rispondere alla mancanza di trasparenza tanto nel processo decisionale dell'Unione quanto nelle attività di lobbying, le istituzioni europee hanno come punto di riferimento il modello statunitense che in materia di lobbying ha una più attenta codificazione fin dal 1946 con l'emanazione del *Federal Regulation of Lobbying Act*. Infatti, la legislazione statunitense dispone già di un Registro obbligatorio, mentre nella legge

---

<sup>3</sup> È il caso per esempio dell'ex Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso che attualmente riveste il ruolo di Presidente

non esecutivo di una delle più grandi banche d'affari al mondo la Goldman Sachs International.

*Honest Leadership and Open Government Act* del 2007 viene disciplinato il fenomeno delle *revolving doors* che vieta ai membri del Congresso d'intraprendere la carriera lobbistica prima del decorrere di due anni dal termine del proprio mandato.

Sebbene Washington e Bruxelles siano diffusamente considerate le capitali del lobbying mondiale, nella pratica, esse si distinguono per avere alle spalle una diversa architettura istituzionale. A livello europeo le lobbies operano nella *multi-level governance* su più livelli: quello subnazionale, nazionale e sovranazionale. Per esempio, nel caso in cui si legiferi nel settore delle materie esclusive dell'Unione, le lobbies operano a livello europeo e dunque sovranazionale, mentre qualora si legiferi nel settore delle materie concorrenti, le lobbies possono operare in entrambi i livelli nazionale e/o europeo. La portata d'azione dei gruppi di pressione, soprattutto di quelli portatori dei c.d. "interessi forti" o economici-industriali, è dunque più estesa. Un altro elemento di differenziazione rispetto al sistema statunitense è costituito dalla professionalità dei lobbisti.

È vero che il lobbying come attività professionale nasce storicamente negli Stati Uniti nei "corridoi" dei locali del Congresso a Washington dove i portatori di interessi attendevano i politici per presentare le loro istanze. Tuttavia, a differenza del lobbista americano quello europeo si contraddistingue per il suo alto livello di professionalità. I lobbisti europei hanno un approccio meno aggressivo, conoscono più lingue e, soprattutto, interagiscono tra più culture.

Il lobbista europeo inoltre, secondo Gueguén, agisce attuando quattro strategie e con due diverse intensità *soft* o *hard*: *negativa* (di blocco o rifiuto delle iniziative), *difensiva* (di acquisizione di una posizione di vantaggio), *reattiva* (di mantenimento dello *status quo*) e *proattiva* (di anticipo delle iniziative). Elemento in comune tra i due sistemi è il livello d'intensità del lobbying maggiore per i

portatori di interessi deboli e minore per quelli di interessi forti.

Tra le cause principali di una diversa intensità del lobbying tra i due gruppi, vi è il tema delle risorse economiche a disposizione. Come giustamente hanno osservato Ammassari e Marchetti «il tema della professionalità è strettamente collegato alle risorse finanziarie occorrenti per gestire un lobbying efficace, determinando una distinzione fra interessi deboli e forti a seconda delle risorse impiegabili» (Ammassari, Marchetti 2018: 56). Il lobbista statunitense, infine, agisce attraverso un lobbying più diretto, o come il Direttore Ufficio Eridania-Beghin Say di Bruxelles lo definì «meno ipocrita [...] perché non è necessario presentarsi dietro la facciata di associazioni di rappresentanza per richiedere attenzione ai propri interessi».

Tornando all'analisi del Registro comune del Parlamento e della Commissione, attualmente, malgrado l'adesione sia ancora su base volontaria, nel registro si possono facilmente ottenere informazioni sulle persone fisiche e sulle organizzazioni in contatto con le istituzioni.

Alla data del 10 febbraio 2019 figuravano 11.894 soggetti (si veda Grafico 1 alla pagina successiva) registrati e suddivisi a loro volta in 6 categorie (I-VI): I. Società di consulenza specializzate, studi legali, consulenti indipendenti (1.194); II. Lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali (5.969); III. Organizzazioni non governative (3.162); IV. Centri di studio, istituti accademici e di ricerca (925); V. Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose (51); VI. Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti, ecc. (591).

Dalle statistiche, che vedono tra l'altro le registrazioni in continua crescita, si nota che circa il 50% dei gruppi di interesse iscritti fanno parte della II° categoria dei lobbisti

interni e associazioni di categoria professionali, i quali a loro volta si suddividono in: imprese e gruppi, associazioni commerciali e di categoria, sindacati e

associazioni professionali, e altre organizzazioni con sede anche in paesi extra-europei (*Transparency Register*, 2019).

### Number of entities registered

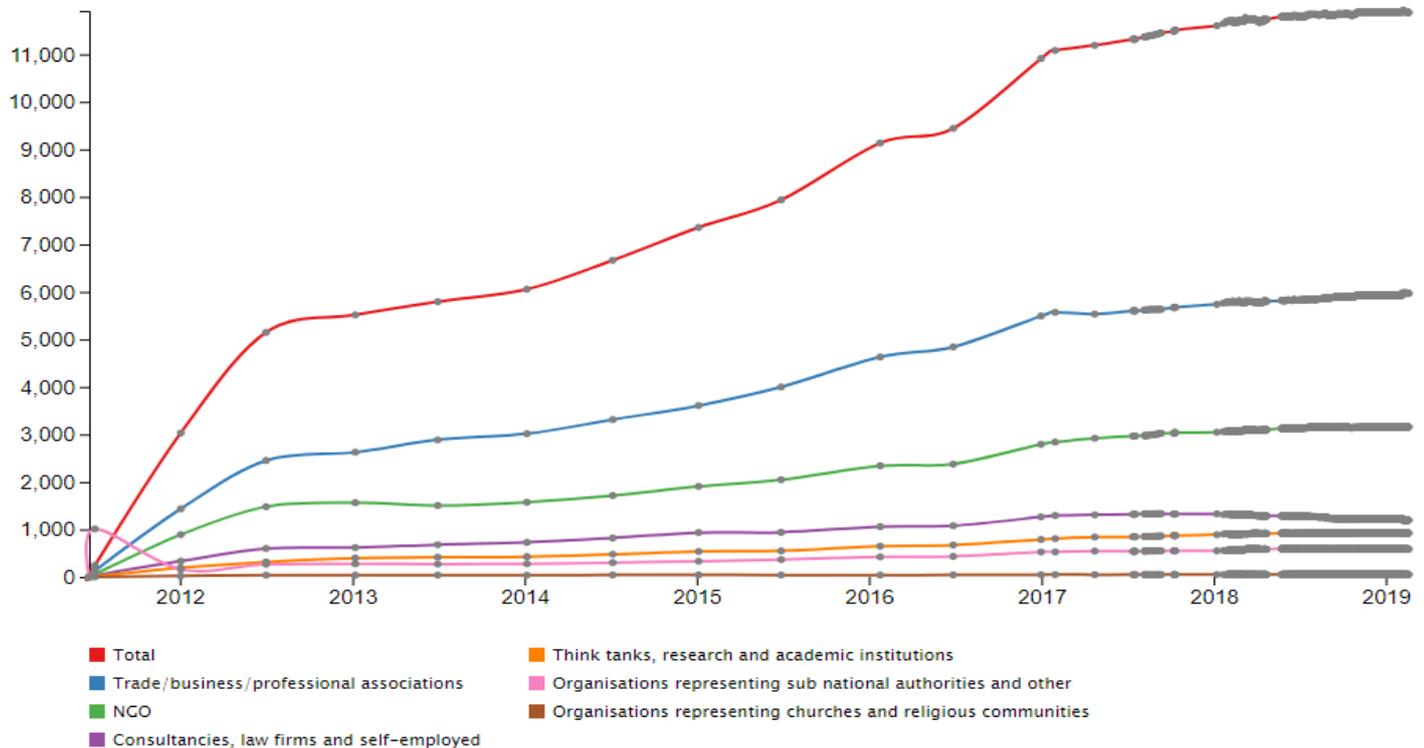


Grafico 1. Fonte: Eu Transparency Register 2019.

Dal Registro traspare che le aziende statunitensi iscritte sono per esempio 264, quelle canadesi, giapponesi e cinesi ne hanno ciascuna ventitré, mentre quelle russe soltanto undici. Infine, come si può apprezzare dal grafico n.1, l'aumento delle iscrizioni segue una decisione del 2016, adottata dalla Commissione, la quale ha sottomesso la previa registrazione alla possibilità di venir eletti membri di alcune tipologie di gruppi di esperti.

Per quanto riguarda le spese per le attività di lobbying, una ricerca di LobbyFacts (piattaforma *online* che fornisce dati essenziali sul lobbismo nelle istituzioni europee) ha rivelato che, secondo quanto dichiarato dalle cinquanta società che spendono di più in lobbying, nell'ultimo decennio le spese sono aumentate del 40% passando da 76.213.190 di Euro nel 2012 a

106,379,583 di Euro nel 2016. Tra le società che hanno registrato aumenti consistenti si segnalano Volkswagen, Dow, Google, Huawei Technologies e Deutsche Bank.

All'aumento delle spese per le attività di lobbying, un altro pericolo che mina la democrazia europea è la disparità tra il numero dei rappresentanti del settore industriale e quelli che rappresentano i bisogni della società civile. Infatti, nonostante gli sforzi iniziali delle istituzioni di integrare le parti sociali con meno risorse, la presenza dei lobbisti che rappresentano gli interessi economici e industriali supera del 60% le ONG e i sindacati (Lobbyfacts, 2017).

Per concludere, si accennano le recenti critiche mosse contro il lobbying. Prima fra tutte è che le sanzioni contro comportamenti indebiti non sono efficaci per non dire quasi

assenti. Seconda, la fiducia della società civile è segnata dagli scandali, come quello avvenuto nel 2011 che vide coinvolti quattro membri del Parlamento Europeo: il rumeno Adrian Severin, l'austriaco Ernst Strasser, lo spagnolo Pablo Zalba Bidegain (prosciolto successivamente) e lo sloveno Zoran Thaler. I quattro funzionari furono accusati di corruzione per aver accettato dai giornalisti del *Sunday Times*, che si erano finti dei lobbisti, un'offerta di 100 mila euro per avanzare delle proposte legislative a loro convenienti. Terza e ultima, molte organizzazioni, soprattutto le ONG, sottolineano sia la necessità di rendere il Registro per la trasparenza obbligatorio sia l'adozione di un codice di condotta più ambizioso che regoli soprattutto il fenomeno delle *revolving doors*.

## II. Le Politiche di armamento dell'UE e le spese militari degli Stati membri

*«Guaranteeing Europe's security requires a strong joint effort by its member states. The Defence Fund can surely be one part of that»* Dirk Hoke, Airbus, (2017).

Il budget della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) rientra nella sezione del *Global Europe* che, all'interno dell'attuale QFP 2014-2020, rappresenta il 6% del budget totale dell'Unione Europea, vale a dire €66 miliardi su quasi un €1 bilione. In particolare, il budget previsto per la PESC, all'interno del quale è compreso quello della Politica di Sicurezza e Difesa (PSDC)<sup>21</sup>, è di circa €2.4 miliardi. Tale somma appare irrilevante se paragonata con le altre categorie di spese

delle politiche dell'Unione. Tuttavia, ciò è dovuto al fatto che le spese militari<sup>22</sup> degli Stati membri sono di esclusiva competenza governativa. D'altro canto, il *budget* della PESC copre solo le operazioni non militari, mentre quelle militari ricadono sotto il meccanismo Athena (art. 41.2 TUE): «Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti».

Nonostante i recenti sviluppi nell'ambito della PSDC, come l'introduzione del nuovo Fondo Europeo per la Difesa (FED), l'avvio dei progetti nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e l'avvio della procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), gli Stati membri conservano una certa discrezionalità sulle risorse da allocare così come per quanto riguarda le politiche estere e di difesa che intendono perseguire. In sostanza, la politica estera dell'Unione Europea si realizza attraverso il classico meccanismo intergovernativo, dominato dal principio dell'unanimità, ragion per cui non può essere definita come una politica autonoma o coerente<sup>23</sup> (Alessia Cherillo: 2011).

Sebbene i trattati abbiano previsto per la PSDC una «graduale definizione» di una politica di difesa comune dell'Unione (art. 42.1 TUE), l'asimmetria tra teoria e prassi nella politica estera dell'Ue si riflette nel

<sup>21</sup> La PSDC, già Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD), è stata denominata PSDC nel 2009 dal Trattato di Lisbona che l'ha resa parte integrante e strumento della PESC. A sensi del TUE, essa è finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale.

<sup>22</sup> Per "spesa militare", secondo la definizione elaborata dal SIPRI, si intendono tutte le spese correnti e in conto capitale di: Forze armate (comprese quelle di *peace-keeping*); Ministero della Difesa e Agenzie; Forze paramilitari; Attività spaziali militari. Le spese

includono il personale (servizio, pensioni, ecc.), gli acquisti d'arma e manutenzione, ricerca e sviluppo militare, e progetti di cooperazione e aiuto militare. Si escludono le spese di deprezzamento e ammortamento degli strumenti.

<sup>23</sup> Di recente sulla crisi politica in Venezuela, il Parlamento Europeo si è espresso attraverso una Risoluzione non vincolante a favore del nuovo governo Guaidó, mentre alcuni paesi, tra cui l'Italia, non hanno ancora proceduto ad allinearsi a tali posizioni.

delicato rapporto UE-NATO (*North Atlantic Treaty Organization*). Infatti, nonostante le Comunità abbiano più volte in passato cercato di dotarsi di una sola struttura che avvicinasse i singoli strumenti militari dell'Ue – si pensi all'esperimento fallito della CED 7(1952) – le volontà nazionali hanno sempre prevalso sul processo di integrazione in politica estera e di difesa trovando un equilibrio soltanto nel Patto Atlantico. La stessa nuova Strategia Globale (EUGS) adottata nel 2016, ha come linea d'azione, oltre a quella di rafforzamento dell'UE come una comunità di difesa, il consolidamento della cooperazione con la NATO. Le intenzioni dei paesi membri di mantenere il legame con l'alleanza Atlantica non sono tuttavia mai state nascoste: basti pensare che il primo Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea, figura creata con il Trattato di Lisbona nel 2009, fu l'ex Segretario Generale della NATO lo spagnolo Javier Solana. D'altra parte, l'art. 2, lettera d, del Protocollo n. 10 del TFUE, statuisce che gli Stati membri partecipanti alla PESCO si impegnano «a cooperare per assicurare che essi prendano le misure necessarie per colmare, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio degli impegni che li riguardano in seno all'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico, le lacune constatate nel quadro del meccanismo di sviluppo delle capacità».

In parallelo con le novità introdotte nell'ambito della PSDC (FED, PESCO e CARD), sempre nel luglio 2016, la Dichiarazione congiunta UE-NATO firmata dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, dal Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker e dal Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg al NATO Summit in Varsavia, ha sottolineato che le sfide nell'ambito della cooperazione UE-NATO, ovvero la lotta contro le minacce ibride, capacità di difesa e ricerca, *cybersecurity* e negli sforzi di rafforzamento delle capacità nel vicinato, sono tutte sfide anche della PSDC.

Prima di introdurre il nuovo Fondo Europeo per la Difesa (FED) è lecito chiedersi quanto spendono i singoli Stati membri. Secondo i dati raccolti dal SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), nella lista dei quindici maggiori *spender* al mondo (vedi tabella 1) per l'anno 2017, quattro risultavano essere paesi membri dell'Unione Europea.

Rank	Paese	Spesa militare (\$ mld.)
1.	USA	610
2.	CINA	[228]
3.	ARABIA SAUDITA	[69.4]
4.	RUSSIA	66.3
5.	INDIA	63.9
6.	<b>FRANCIA</b>	<b>57.8</b>
7.	<b>REGNO UNITO</b>	<b>47.2</b>
8.	GIAPPONE	45.4
9.	<b>GERMANIA</b>	<b>44.3</b>
10.	COREA DEL SUD	39.2
11.	BRASILE	29.3
12.	<b>ITALIA</b>	<b>29.2</b>
13.	AUSTRALIA	27.5
14.	CANADA	20.6
15.	TURCHIA	18.2
	<b>Totale Top-15</b>	<b>1.392</b>
	<b>Totale 4-UE</b>	<b>178,5</b>
	<b>Globale</b>	<b>1.739</b>

**Tabella 1. Top-15 dei maggiori spender globali, 2017. Dati espressi in USD a prezzi correnti [.] stime**

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database, 2018.

Gli stessi paesi sono membri anche della NATO: Francia (6), Regno Unito (7), Germania (9) e Italia (12). Come si può evincere dalla tabella 1, la somma delle spese militari dei quattro *spender* europei ammontava nel 2017 a circa \$178.5 miliardi che in termini percentuali rappresentavano il 10% del totale della spesa militare a livello globale (\$1.739 bilione).

Con riferimento invece alle spese militari dell'UE-28 (vedi tabella 2), la somma ammontava a \$258 miliardi, situando l'Unione Europea seconda, dopo gli Stati Uniti, nella classifica dei maggiori *spenders* globali. Ai quattro maggiori *spenders*, Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia, che dominano *de facto* il mercato della difesa europea, seguono Spagna, Paesi Bassi e Polonia con una spesa militare superiore ai \$10 miliardi.

Da notare che i primi 13 *spender* della classifica dell'Unione, con esclusione della

Svezia, sono anche membri della NATO. La Svezia, tuttavia, benché non sia formalmente membro a tutti gli effetti della NATO, vi partecipa dal 2016 anno in cui ha deciso di uscire dal suo *status* di paese non allineato dopo aver sottoscritto e ratificato un accordo di cooperazione con la NATO (*Host Nation Support Agreement*). Soltanto altri cinque paesi membri dell'UE non fanno parte della NATO: Finlandia, Austria, Irlanda, Cipro e Malta.

	UE-28	2013	2014	2015	2016	2017 - PIL (%)
1.	FRANCIA	62.4	63.6	55.3	57.3	57.7 - (2,3%)
2.	GB	56.8	59.1	53.8	48.1	47.1 - (1,8%)
3.	GERMANIA	45.9	46.1	39.8	41.5	44.3 - (1,2%)
4.	ITALIA	33.8	31.5	25.2	28.2	29.2 - (1,5%)
5.	SPAGNA	17.2	17.1	15.1	14.0	16.2 - (1,2%)
6.	PAESI BASSI	10.2	10.3	8.6	9.1	10.0 - (1,2%)
7.	POLONIA	9.2	10.3	10.2	9.1	10.0 - (2,0%)
8.	SVEZIA	6.5	6.5	5.3	5.4	5.5 - (1,0%)
9.	GRECIA	5.6	5.5	4.8	4.9	5.0 - (2,5%)
10.	BELGIO	5.2	5.1	4.2	4.3	4.4 - (0,9%)
11.	ROMANIA	2.4	2.6	2.5	2.6	4.0 - (2,0%)
12.	DANIMARCA	4.2	4.0	3.3	3.5	3.7 - (1,2%)
13.	PORTOGALLO	4.7	4.1	3.5	3.5	3.7 - (1,7%)
14.	FINLANDIA	4.1	3.9	3.3	3.4	3.5 - (1,4%)
15.	AUSTRIA	3.2	3.3	2.6	2.8	2.9 - (0,7%)
16.	CECHIA	2.1	2.0	1.7	1.9	2.2 - (1,1%)
17.	UNGHERIA	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4 - (1,1%)
18.	SLOVACCHIA	967	997	985	1.0	1.1 - (1,2%)
19.	IRLANDA	1.1	1.1	997	1.0	1.1 - (0,4%)
20.	BULGARIA	899	835	660	755	866 - (1,6%)
21.	LITUANIA	354	426	471	636	811 - (1,7%)
22.	CROAZIA	957	906	753	702	771 - (1,4%)
23.	ESTONIA	479	512	463	497	536 - (2,1%)
24.	LETTONIA	283	295	282	406	513 - (1,7%)
25.	SLOVENIA	506	486	400	449	477 - (1,0%)
26.	CIPRO	384	357	327	316	394 - (1,9%)
27.	LUSSEMBURGO	258	279	276	260	317 - (0,5%)
28.	MALTA	53	56	51	59	63 - (0,5%)
	<b>Totale UE-28</b>	\$281 mld	\$283 mld	\$246 mld	\$248 mld	<b>\$258 mld</b>

**Tabella 2. Spesa militare per ogni Stato membro UE tra 2013 e 2017. Dati espressi in miliardi di USD a prezzi correnti. \*Dati incerti. Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2018.**

In generale, considerando la serie storica 2013-2017, dopo un netto calo delle spese nel 2015, gli investimenti nella spesa militare europea sono tornati ad aumentare per il terzo anno consecutivo. Per converso, la Gran Bretagna ha registrato tra il 2015 e il 2017 una rilevante diminuzione delle spese. Tuttavia, per il 2017 si è registrato comunque un aumento dello 0,5%. Il ministero della difesa inglese stima che la crescita della spesa militare arriverà fino al 2.2% del PIL (Prodotto Interno Lordo), ben al di sopra del target della NATO, il quale prevede una spesa militare di almeno il 2% del PIL entro il 2024. La spesa militare della Francia è invece diminuita dell'1.9% nel 2017 rispetto al 2016. Al contrario, la Germania ha aumentato il proprio *budget* dello 3.5% nel 2017 dopo un aumento dello 4.2% nel 2016. L'aumento della spesa tedesca è stato in parte giustificato dal governo a seguito della divulgazione nel 2016 di un libro bianco sulla difesa il quale concludeva sottolineando come il ruolo della Germania nella sicurezza globale dovesse giocare un ruolo importante (*Weissbuch Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, luglio 2016).

Benché non sia stato formalmente dichiarato sembra che, per raggiungere il target della NATO (ovvero arrivare a spendere in spese militari almeno il 2% del proprio PIL), la Germania arriverebbe a spendere fino a \$70 miliardi, divenendo così il principale *spender* all'interno dell'Unione Europea. L'Italia, dal canto suo, ha registrato un considerevole aumento, specialmente tra il 2015 e il 2016. Lettonia e Lituania mostrano aumenti annuali di circa il 21%. Significativo è invece l'aumento della spesa militare della Romania che, dopo aver dato inizio ad un programma di modernizzazione e di espansione del settore militare per il 2017-2026, ha quasi

raddoppiato il proprio *budget* rispetto al 2016 passando da 2.4 a 4 miliardi di dollari.

Per quanto riguarda invece le spese militari in rapporto al PIL, i paesi che investono intorno al 2% o più sono la Francia (2,3%), la Grecia (2,3%), la Polonia (2%), la Romania (2%), l'Estonia (2,1%), Cipro (1,9%) e la Gran Bretagna (1,8%). Al contrario, i paesi invece con spese militari intorno allo 0,5% del PIL sono Irlanda (0,4%), Lussemburgo (0,5%) e Malta (0,5%).

Una ricerca del *Parliamentary Research Services* (DG EPRS) ha stimato che la mancanza di cooperazione nel settore della difesa, soprattutto nell'ambito di acquisizione, ricerca e tecnologia di capacità militari, costi agli Stati membri tra i 25 e i 100 miliardi di euro annui. Tale situazione ha portato, specialmente negli ultimi tempi, ad una rinnovata strategia per coordinare gli investimenti nazionali nel campo della difesa. Nel 2016 il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione ha introdotto il nuovo Fondo Europeo per la Difesa (FED), corollario della *EU Global Strategy* adottata dalla Commissione e presentata dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri Federica Mogherini durante l'UE Summit a Bruxelles<sup>24</sup>.

All'interno del Piano di azione europeo in materia di difesa (COM (2016) 950 final), il FED nasce con l'obiettivo di far risparmiare all'UE più del 30% in spese militari attraverso una migliore gestione degli acquisti e dello sviluppo delle capacità. In comparazione con gli USA, ad esempio, l'UE ha 178 diversi sistemi d'arma a fronte dei 30 statunitensi (vedi tabella 3).

Ma il FED è anche uno strumento finanziario per aiutare gli Stati membri a rendere effettiva la Dichiarazione congiunta

---

<sup>24</sup> Tuttavia, il mutamento era già cominciato durante la Commissione Barroso quando nel 2011 fu pubblicata una comunicazione intitolata "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"

(COM(2013) 542 final) nella quale si accennavano l'istituzione di una Preparatory Action per finanziare la ricerca in materia di difesa, esclusa allora dal programma Horizon 2020.

NATO-UE del luglio 2016. Il nuovo fondo che rientra nell'ambito dell'EDAP (*European Defence Action Plan*) ammonta a €590 milioni fino al 2019 nell'ambito della ricerca, sviluppo e acquisizione di capacità militari. Dal 2020 invece, il fondo si propone di raggiungere l'1,5 miliardi di euro annui.

Rispetto al quadro giuridico del FED, mentre gli artt. 183 e 188.2 del TFUE disciplinano la procedura legislativa per l'attuazione del programma quadro pluriennale in cui il FED sarà inserito a partire dal 2021, l'art. 173 TFUE sancisce la base legale della politica industriale dell'UE: «l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione». Ai sensi del medesimo articolo, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, decidono misure specifiche volte a sostenere la realizzazione degli obiettivi di un'industria concorrenziale. Per l'adozione dei programmi specifici, l'art. 182.3 TFUE lo affida al Consiglio che delibera secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che le regole del mercato dei materiali industriali di difesa non possono essere applicate alle regole del mercato interno. Infatti, a norma dell'art. 346 TFUE «ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico».

Il FED attualmente comprende due strumenti di finanziamento per le attività industriali nel settore della difesa: la *research window* e la *capability window*. Nella prima sezione l'UE offre fondi diretti a fondo perduto (€90 milioni così divisi: €25 mln per il 2017; €40 mln per il 2018 e €25 mln per il 2019) nel campo della ricerca di tecnologie elettroniche, come i metamateriali, *software*

di crittografia e di robotica (es. effettori laser ad alta potenza). La *research window* si concretizza nella PADR (*Preparatory Action on Defence Research*) che ha visto il consorzio guidato da Leonardo vincere la *call* più importante per un valore totale di €35.480.000,00. Nella *capability window* invece il programma EDIDP (*European Defence Industrial Development Programme*) prevede uno stanziamento di 500 milioni di euro sotto forma di co-finanziamenti, all'interno del quale gli Stati membri raccolgono contributi finanziari per sviluppare e acquisire congiuntamente capacità militari chiave nella difesa. È già stato programmato che per il QFP 2021-2027 il FED stanzierà 13 miliardi di euro suddivisi anch'essi in due sezioni: *research window* o EDRP (*European Defence Research Programme*) per un totale di 4.1 miliardi, e *capability window* o EDIDP con uno stanziamento di 8.9 miliardi di euro.

<b>Spesa militare:</b>	<b>UE-28</b>	<b>U.S.A.</b>
Spesa totale	€ 227 miliar di	€545 miliard i
% del PIL	1.34 %	3.3 %
Investimento per soldato	€ 27.639	€ 108.32
Numero di sistemi d'arma*	178	2 30
Cacciatorpedinieri/Fregate	29	4
Tipo di velivoli da combattimento	20	6

**Tabella. 3**

**Spese militari UE-28 e USA, 2017. \*per specifiche categorie di tipo terrestri, aerei e navali.**

Fonti: NATO, International Institute for Strategic Studies, SIPRI, Munich Security Report 2017.

In conclusione, è chiaro che il nuovo fondo non intende sostituire gli investimenti dei singoli Stati membri, ma mira ad integrarli. A tale proposito, la maggiore critica mossa alla

nuova politica di investimenti del fondo è che, con la scusa del risparmio, si spingono gli Stati membri ad una maggiore spesa militare come auspicato tra l'altro dai *target* proposti dalla NATO.

### III. Il lobbying delle grandi industrie della difesa a Bruxelles

«*There is a constant and close dialogue with both the European Commission and the European Defence Agency (EDA)*» – AeroSpace e ASD's newsletter, 2016.

Il lobbying delle grandi aziende è un fenomeno in continuo aumento che prospera in ogni ambito delle politiche europee, ivi comprese quelle di armamento. I lobbisti che operano per conto delle grandi società produttrici di armamenti appartengono alla II° categoria dei "Lobbisti interni e associazioni di categoria professionali" che, come già osservato, è una categoria che da sola conta il 50% degli iscritti al Registro per la trasparenza.

Nell'ambito della PSDC, l'industria della difesa ha il vantaggio di trovarsi dinanzi a una politica ancora in via di "progressiva definizione" che permette l'accrescimento delle capacità delle lobby di riuscire a modellare l'*agenda-setting*. In generale, come ogni altra azienda, le società produttrici di armamenti fanno pressione sia attraverso il lobbying diretto sottoponendo per esempio le loro preoccupazioni direttamente ai *policy makers* sia attraverso quello indiretto mediante una fitta rete di soggetti come i *think tanks*, le agenzie di consulenza militare, le associazioni di imprese e le organizzazioni ombrello.

Un altro genere di lobbying indiretto sono gli incontri che collegano governi, forze armate nazionali e le industrie della difesa nelle fiere delle armi in difesa e sicurezza<sup>25</sup>. Nello specifico, all'interno del *cycle policy*

europeo, le lobby delle armi si inseriscono nella fase dell'*agenda-setting*, della Formulazione e in quella dell'Implementazione.

Dopo la Seconda guerra mondiale il sistema europeo di controllo delle armi ha avuto molti alti e bassi e attualmente è in profonda crisi. La lotta contro il terrorismo, le sfide della globalizzazione, i rapporti con la Russia e i temi riguardanti la sicurezza interna hanno portato ad un'accelerazione della cooperazione nell'ambito della sicurezza e della difesa. Basti pensare all'adozione del FED, all'attuazione della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e all'avvio della procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) che hanno dato nuova spinta alle politiche di armamento e di difesa europea. Per la prima volta nella storia dell'integrazione dell'Unione Europea, è stato infatti introdotto un nuovo fondo per la difesa pari a 590 milioni di euro per il periodo 2017-2019.

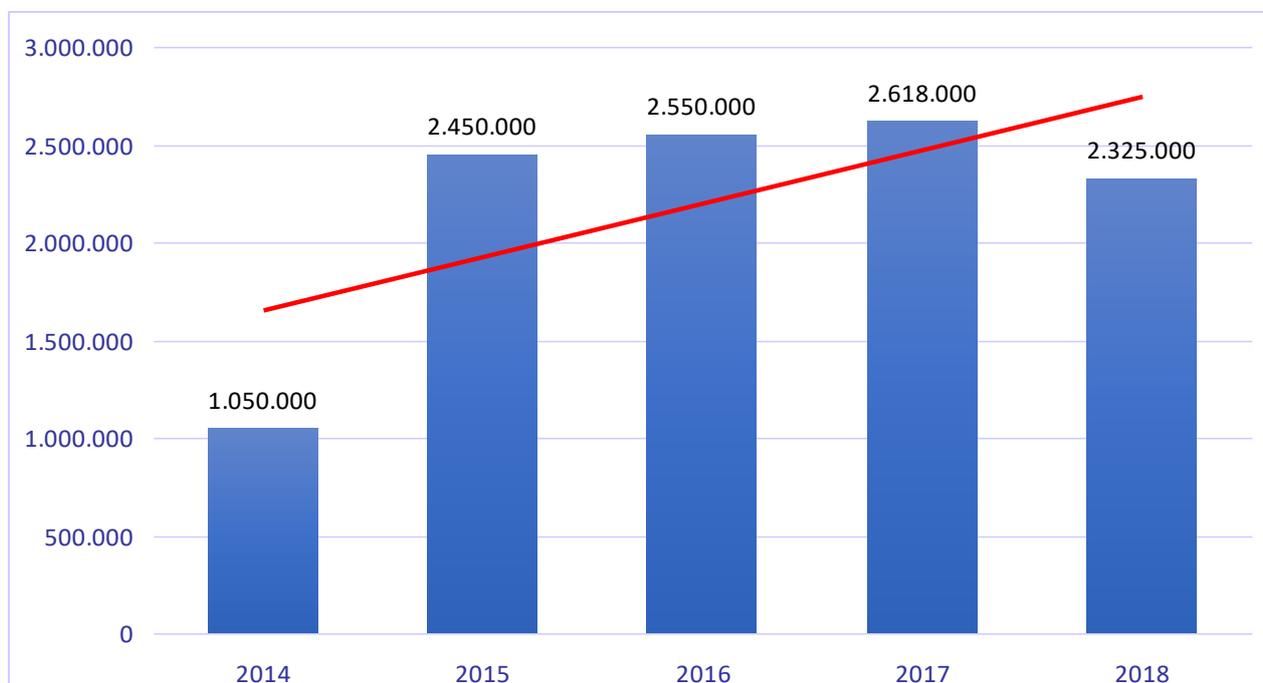
Nel nuovo QFP 2021-2027 il FED arriverà a circa 13 miliardi di euro tra investimenti a fondo perduto e co-finanziamenti alle imprese nel settore della difesa. In tale contesto, si può facilmente comprendere perché, come sottolineato dal ricercatore Vranken: «l'industria della difesa prospera in periodi di insicurezza e instabilità politica» (Vranken 2017: 3). Ma fino a che punto le lobby possono influenzare o modellare le politiche europee in materia di armamenti? Sebbene le decisioni in ambito PSDC si prendano a livello intergovernativo, e senza pregiudizio delle priorità nei rapporti già stabiliti con la NATO, tuttavia l'iniziativa di destinare alla difesa un nuovo fondo non è stata preceduta da nessun dibattito pubblico a livello europeo.

<sup>25</sup> Si citano il DSEI (Defence and Security Equipment International) nel Regno Unito e la Eurosatory (Salon international de Défense et de Sécurité terrestres et aéroterrestres) in

Francia. In Italia, oltre alla Sea Future a La Spezia e all'Hit Show di Vicenza, una proposta avanzata dal Sottosegretario alla Difesa Tofalo (M5S) ha pensato di una fiera per il 2020.

Il 2016 è stato un anno chiave per le novità introdotte nell'ambito della PSDC così come lo sono state le attività di lobbying delle quattro maggiori società di difesa europee e non solo. Il biennio 2016-2017 (vedi Grafico n.

2) è stato infatti particolarmente intenso con uno spiccato aumento delle spese l'anno precedente a quello della adozione del FED per poi continuare con moderazione fino ad una leggera diminuzione nel 2018.



**Grafico 2. Costi lobbying di BAE Systems, Airbus Group, Thales, Leonardo e Rolls Royce 2014-18 (in €).** Fonte: Transparency Register, LobbyFacts, 2018.

È d'obbligo considerare che tra le cento aziende produttrici di armamenti più potenti al mondo ventisei hanno sede nell'Unione Europea (vedi tabella 4), quattro delle quali compaiono tra le prime dieci nella lista<sup>26</sup> dominando sostanzialmente il mercato della difesa nella regione: l'inglese *BAE Systems*, la trans-europea *Airbus Group* (consorzio di imprese tedesche, francesi e spagnole), la francese *Thales* e l'italiana *Leonardo S.p.A.* Tutte e quattro le società hanno sede fissa a Bruxelles e operano soprattutto nel settore dell'aeronautica.

La *BAE Systems* è una società che opera nel settore aerospaziale e della difesa

ed è attiva principalmente in Gran Bretagna e negli Stati Uniti attraverso la sua sussidiaria la *BAE Systems Inc.* Le principali iniziative dell'UE seguite dalla sua lobby a Bruxelles sono il FED (EDIDP e EDRP), il mercato della difesa e la Brexit. La *BAE Systems* è anche membro dell'*Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD)* e del *Centre for European Reform (CER)*. Nel 2018 si stima che abbia speso 75,000 mila Euro per attività di lobbying.

Il gigante *Airbus Group* (in precedenza *European Aeronautic Defence and Space Company – EDAS*) è una società transeuropea che si occupa della costruzione di aeromobili

<sup>26</sup> Con esclusione della Cina per mancanza di dati certi, secondo il *SIPRI Arms Industry Database*, le dieci principali aziende produttrici di armamenti e servizi militari al mondo nel 2017 erano: 1. Lockheed Martin

Corp (USA); 2. Boeing (USA); 3. Raytheon (USA); 4. BAE Systems (GB); 5. Northrop Grumman (USA); 6. General Dynamics (USA); 7. Airbus Group (transeuropea); 8. Thales (FRA); 9. Leonardo S.p.A (ITA); 10. Almaz-Antey (Russia).

ad uso civile e militare. Oggi *Airbus* ha un *core business* principalmente civile dopo il progressivo cedimento di quote azionarie alla francese *Dassault*. Creata dalla fusione di aziende con sede in Germania, Spagna e Francia, i rappresentanti di *Airbus* seguono le politiche dell'UE nell'ambito dei negoziati all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), ricerca e tecnologia (H2020), aeronautica, (EASA, ecc.), spazio (Galileo, Kopernicus), sicurezza (*cybersecurity*) e difesa (Preparatory Action, EDIDP). L'*Airbus Group* è anche membro di molte organizzazioni che operano nel settore della difesa e della sicurezza aerospaziale, come l'ASD, l'European Organisation for Security (EOS), la Kangaroo Group<sup>27</sup>, l'Eurospace, ecc. Si stima che per l'anno 2018 *Airbus* abbia speso circa 1.600.000 di Euro per le attività di lobbying qualificandosi al quarto posto nella classifica delle lobby con più riunioni tenute con i membri della Commissione europea dopo BusinessEurope, Google e Bureau Européen des Unions de Consommateurs (Transparency International EU, 2019).

A differenza del gigante Airbus, Thales e Leonardo hanno invece un *core business* in difesa e sicurezza. Thales è una multinazionale francese che disegna e costruisce sistemi elettrici e fornisce servizi nel campo aerospaziale, difesa, mercato dei trasporti e sicurezza. Essa è parzialmente di proprietà dello stato francese ed è legata da un patto "familiar-sindacale" alla *Dassault*.

I *dossier* europei seguiti dalla società francese sono H2020, programmi di politica spaziale, sistemi IT, ricerca, cyber security, protezione dei civili e politica di coesione. Come le precedenti società Thales partecipa all'ASD, EOS, Europe e Défense, etc. La stima

dei costi annui relativi alle attività di lobbying per il 2018 è di 300.000 mila Euro.

Infine, l'azienda italiana *Leonardo S.p.A.* (in precedenza Leonardo-Finmeccanica e Finmeccanica), principale concorrente di *Airbus Group*, opera nei settori aerospaziale, della difesa e della sicurezza.

	Azienda	Paese
1.	<b>BAE Systems</b>	GB
2.	<b>Airbus Group</b>	tranneuropeo
3.	<b>Thales</b>	FR
4.	<b>Leonardo</b>	ITA
5.	Rolls-Royce	GB
6.	Naval Group	FR
7.	Rheinmetall	GER
8.	MBDA	tranneuropeo
9.	Babcock Int. Group	GB
10.	Safran	FR
11.	Saab	Svezia
12.	CEA	FR
13.	Dassault Aviation G.	FR
14.	ThyssenKrupp	GER
15.	Krauss-Maffei Weg.	GER
16.	Fincantieri	ITA
17.	Cobham	GB
18.	GKN	GB
19.	Serco	GB
20.	PGZ	Polonia
21.	Hensoldt	GER
22.	MBDA UK	tranneuropeo
23.	Nexter	FR
24.	Devonport Royal D.	GB
25.	Natvantia	SPA
26.	Meggitt	GB

**Tabella 4.**

**Le 26 aziende europee presenti nella lista delle TOP-100 Arms companies del SIPRI.**

**\*aziende cinesi escluse. Fonte: SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2017.**

Essa è in parte di proprietà dello Stato italiano, il quale ne detiene il 30.2% delle azioni. Le politiche seguite dai suoi

interessati al raggiungimento di obiettivi quali: mercato interno, stabilità dell'Euro e PSDC. Kangaroo Group, inoltre, organizza incontri informali tra membri del Parlamento e quelli dell'industria della difesa.

<sup>27</sup> Il Gruppo è un'associazione "no-profit" incorporato sotto il diritto belga. Entrata a far parte del Registro per la trasparenza come think tank, esso si dichiara aperto, secondo Statuto, ai rappresentanti delle istituzioni

rappresentanti presso le istituzioni europee rientrano nell'ambito della NATO, ma soprattutto nell'ambito europeo della difesa e della sicurezza aerospaziale. La *Leonardo S.p.A.* è membro anch'essa dell'ASD, dell'EOS e di Confindustria. Si stima che l'azienda spenda circa 350,000 mila Euro annui in attività di lobbying. Da notare che *Leonardo* detiene il 25% della multinazionale MBDA presente nella lista delle ventisei aziende (TAB n.4), l'*Airbus* e la *BAE Systems* ne detengono invece 37,5% ciascuna.

Secondo il Registro per la Trasparenza del Parlamento Europeo e della Commissione, le quattro aziende con più volume di trasferimenti di armi hanno nel complesso quattordici lobbisti professionisti accreditati. Considerando che tutte e quattro le società sono anche membri diretti dell'ASD (*Aerospace Defence Industries Association of Europe*), i lobbisti salgono a venticinque, visto che lo stesso personale rappresenta gli interessi diretti e indiretti delle industrie in quanto trattasi di un'organizzazione "ombrello". Quanto più sono le organizzazioni alle quali le aziende appartengono tanto più salgono i rappresentanti per ogni azienda.

L'ASD esiste dal 1950 e svolge un ruolo chiave nel lobbismo dell'Unione Europea concentrandosi nelle questioni aerospaziali e di difesa. Oltre alle quattro società già citate, membri diretti dell'organizzazione sono anche *Naval Group*, *MBDA Missile Systems*, *Dassault Aviation*, *Fincantieri*, *GKN Aerospace*, *Leonardo* elicotteri, *Navantia*, *SAAB* e *Safran*; tutte società che compaiono nella lista delle cento aziende più potenti al mondo. Da segnalare che l'ASD rappresenta anche gli interessi di una serie di "associazioni nazionali" aerospaziali e di difesa come l'italiana AIAD (federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la sicurezza), la francese GIFAS (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales), l'inglese ADS (Advancing UK Aerospace, Defence and Security Industries), la spagnola TEDAE (Asociación Española de Empresas

Tecnológicas de Defensa) o la tedesca BDLI (Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie). Dai membri di ognuna delle associazioni europee risulta una doppia rappresentanza degli interessi delle maggiori industrie *BAE Systems*, *Leonardo S.p.A.*, *Thales*, *Airbus Group* e *Rolls-Royce* e non solo. Dalla lista dei membri delle varie lobby nazionali della industria aerospaziale e di difesa, l'azienda *Airbus Group* oltre ad essere membro diretto dell'ASD, è anche membro della tedesca BDLI, della francese GIFAS e della spagnola TEDAE.

Un'altra organizzazione gemella dell'ASD è l'Organizzazione europea per la sicurezza (EOS) che svolge un ruolo importante nell'implementazione delle politiche di sicurezza interna e di frontiera. L'EOS è guidata dal suo Presidente Giorgio Mosca di *Leonardo S.p.A.* e vi fanno parte aziende come *Airbus Group*, *Naval Group*, *Thales* e altre. Un'altra lobby-organizzazione, l'ECSO (European Cyber Security Organisation) nata nel 2016 rappresenta gli interessi di aziende di armi come *Thales*, *Airbus* e *Leonardo S.p.A.*

Le associazioni che rappresentano le aziende nazionali per l'industria aerospaziale e di difesa redigono e presentano rapporti e posizioni industriali ai vari dicasteri governativi così come ad altre organizzazioni estere. L'ASD coadiuva per esempio i lavori dell'intergruppo europarlamentare *Sky and Space* costituito da deputati appartenenti a gruppi politici diversi e a commissioni parlamentari diverse i quali procedono a scambi di opinioni informali su tematiche di interesse che riguardano l'ambito aerospaziale e di difesa europea. I rapporti tra le organizzazioni ombrello e gli europarlamentari riguardano tuttavia anche il settore dell'aviazione civile. Il *dual use* è infatti il nocciolo duro della questione nel campo della difesa. Gli sforzi delle imprese nello sviluppo tecnologico sono infatti anche importanti nel campo civile, basti pensare che ogni nuova generazione di velivoli riduce le

emissioni del 15-20% rispetto a quella precedente e come ha sottolineato Marian-Jean Marinescu, eurodeputato e vicepresidente dell'intergruppo *Sky and Space*: «Abbiamo bisogno di ricerca e sviluppo per fornire mobilità e connettività all'industria aeronautica per la crescita e l'occupazione».

Come si può evincere dal grafico 3, secondo i dati forniti al Registro per la trasparenza, tra le sette aziende più potenti operanti nel mercato della difesa nell'Unione europea, *Airbus Group* e *Rolls Royce plc* sono le aziende che più investono in attività di lobbying con una spesa media rispettivamente di 1.400.000 euro e di

1.500.000 euro tra il 2014 e il 2017. La *BAE Systems*, benché rappresenti l'azienda della difesa più potente dell'Unione Europea, investe circa 130.000 euro annui. Tuttavia, l'azienda inglese opera attraverso l'agenzia *Portland PR* cui molti dei suoi dipendenti risultano aver lavorato sia per i laburisti sia per i conservatori. La *Portland PR* è un'agenzia di consulenze politiche creata nel 2001 da Tim Allan, un ex consigliere di Tony Blair. Nel 2012 una quota consistente dell'agenzia è stata poi comprata dall'Omnicom (*American Global Media, marketing and corporate communications holding company*) con sede a New York.

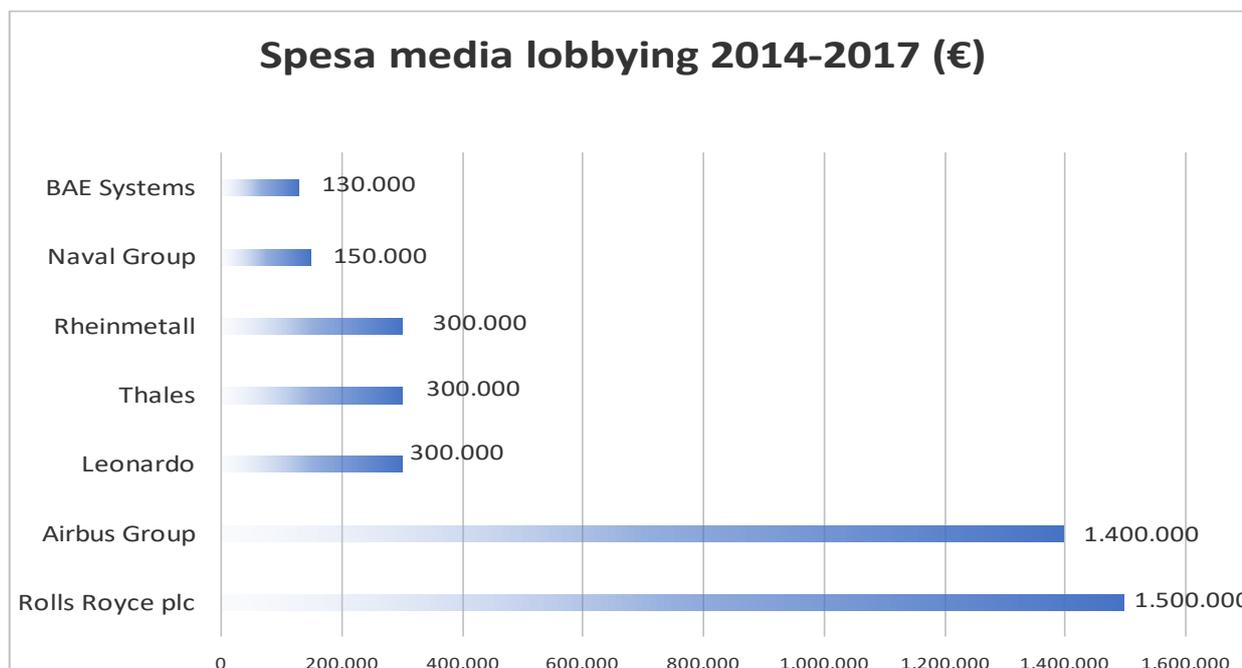


Grafico 3. Fonte: Transparency Register, LobbyFacts, 2018

#### IV. Le lobby italiane e il “patto di governo”

I vincoli tra lobby delle armi e governi sono all'ordine del giorno specialmente in paesi come l'Italia, la quale non si è ancora dotata di una normativa efficace in materia di lobbying. Casi di *revolving door* per esempio non sembrano essere un problema per le istituzioni, visto che alcuni *policy makers* non solo passano sovente alla guida di

organizzazioni private una volta abbandonato l'ufficio pubblico e viceversa, bensì sono anche lobbisti: si pensi all'Onorevole Guido Crosetto che, oltre ad essere stato sino al marzo 2019 un parlamentare, è anche Presidente della lobby AIAD (federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la sicurezza).

Se si pensa che l'Italia è al 9° posto tra i maggiori produttori di armamenti al mondo

e 5° nell'Unione europea<sup>28</sup>, le conseguenze di un coinvolgimento sregolato tra politica e lobby possono risultare altamente pericolose. Tuttavia, l'Italia gode di un'efficiente normativa: il quadro normativo in materia di esportazioni, importazioni e transito dei materiali d'armamento è costituito dalla legge n. 185/90 "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento" come modificato dal D.L. n. 105/2012 e dal regolamento di attuazione della legge 185/90, D.M. n. 19/2012. Con rispetto dei vincoli internazionali, l'Italia si adegua alla Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio (unico accordo regionale giuridicamente vincolante in materia di esportazioni di armi convenzionali) che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari e al Trattato ONU sul commercio delle armi Arms Trade Treaty del 2014.

La normativa italiana è innanzitutto volta ad evitare che avvengano esportazioni di armi in aree di conflitto. Tale quadro normativo sancisce i principi, i divieti ed i vincoli alle quali le amministrazioni competenti devono attenersi per l'autorizzazione di transazioni commerciali all'estero. Le autorizzazioni previste per *export*, *import* e transito di materiali di armamento sono in capo all'UAMA (Unità per le autorizzazioni di Materiali di Armamento) presso il Ministero degli Affari Esteri, mentre le autorizzazioni per il trasferimento e il commercio di armi piccole e leggere ad uso civile (da caccia e da tiro sportivo) sono affidate al Ministero dell'Interno ed alla Questura.

Nonostante la normativa riguardo al divieto di trasferimento di armi in aree di

conflitto, oltre alle tre risoluzioni del Parlamento europeo che chiedono un embargo sulla vendita di armi all'Arabia Saudita impegnata nella guerra in Yemen<sup>29</sup>, le armi italiane ci giungono lo stesso. Infatti, in virtù dei contratti di cooperazione militare, migliaia di bombe d'aereo italiane, prodotte in Sardegna dalla filiale RWM del gruppo tedesco *Rheinmetall*, vengono ancora esportate in Arabia Saudita. L'art. 11 della Costituzione Italiana dice chiaramente: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Al di là delle violazioni tacite sull'*export* delle armi italiane, il connubio tra industrie della difesa e governo traspare ogniqualvolta il governo italiano mette a disposizione le proprie forze armate al servizio degli interessi commerciali delle industrie della difesa, spesso in favore di *Leonardo* e *Fincantieri*, ma anche di *MBDA* ed *Elettronica*. Già nel 2015 vi è stata la crociera "Sistema paese in movimento" di cinque mesi del Gruppo Navale "Cavour" della Marina Militare verso i mari dell'Africa e del Medio Oriente.

A gennaio del 2019, poi, la nave della Marina militare "Carlo Margottini" è partita da La Spezia per un *tour* in Medioriente e Arabia per promuovere le imprese armiere italiane. La stessa parteciperà inoltre alla fiera delle armi (IDEX 2019) ad Abu Dhabi. Ma certi paesi, come già accennato, sono anche coinvolti nella guerra nello Yemen. Tali *tour* della Marina militare italiana in favore delle aziende italiane della difesa non sono una novità. Infatti, a fine dicembre del 2018, si era già svolta un'altra missione in Kuwait, Bahrein e Qatar. Fermare le autorizzazioni future non

---

<sup>28</sup> Secondo il SIPRI i principali esportatori di sistemi d'arma nel mondo (2013-2017) sono U.S.A., Russia, Francia, Germania, Cina, UK, Spagna, Israele, Italia e Paesi Bassi.

<sup>29</sup> A tale proposito i maggiori trasferimenti d'arma verso l'Arabia Saudita nel periodo

2013-2017 sono partiti principalmente dalla Germania e dalla Gran Bretagna. In entrambi i paesi ci furono diffuse contestazioni, ma soltanto in Germania furono "sospese" le esportazioni.

implica necessariamente che quelle precedenti non si debbano concludere.

Come previsto dall'art 107 TFUE, sono incompatibili con il Mercato Comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti di Stato alle imprese. Le regole dell'UE in materia di concorrenza sono chiare, per questo il governo italiano ai fini di garantire la sopravvivenza della società *Piaggio Aerospace*, rifacendosi agli argomenti sul *dual use* degli strumenti, ha pensato di procedere all'acquisto di 20 droni P.2HH. Il gruppo *Piaggio Aerospace* si occupa principalmente dell'aviazione civile e militare (*dual use*), e in particolare del velivolo commerciale P.180, del velivolo a pilotaggio remoto P.1HH e lo sviluppo del drone P.2HH. Il gruppo è attualmente di proprietà del Fondo di Abu Dhabi che nel 2017 ha rifinanziato il gruppo con oltre 250 milioni di Euro, mentre un altro importante azionista della Piaggio è la *Leonardo S.p.A.* Lo sviluppo del drone P.2HH è fondamentale per la sopravvivenza della storica azienda che rischia di licenziare altrimenti 1.300 lavoratori. Il governo italiano, attraverso l'ex Ministro della difesa *pro tempore* Roberta Pinotti, non ha negato le sue intenzioni, come dichiarato nel settembre 2018 dal nuovo Ministro della difesa Trenta, di procedere con l'acquisto di 20 droni P.2HH visto il *dual use*, militare e civile degli strumenti. Dunque, ai fini di garantire la sopravvivenza stessa della società, il governo ha sottoscritto un contratto mediante il quale conferma il finanziamento sotto la missione «difesa e sicurezza del territorio».

Visto il recente dibattito in Italia sulla riforma della legittima difesa, un altro caso, forse il più considerevole di nota, è stato nell'estate del 2018 il patto d'onore durante l'Hit Show di Vicenza (fiera delle armi) che Matteo Salvini ha siglato con il Comitato D-477 attraverso il quale il Ministro dell'Interno si è impegnato a consultare le associazioni ogniqualvolta, nella formulazione della normativa, venissero messi in discussione interessi delle aziende o venissero suggerite

proposte in grado di «influire sul diritto di detenere e utilizzare legittimamente le armi». Il Comitato D-477 nasce nel 2015 per opporsi all'omonima direttiva europea, ma è un'associazione non riconosciuta che ha come obiettivo quello di tutelare i diritti dei legali detentori di armi. Il comitato si definisce "apartitico" all'art. 4 del proprio Statuto così dichiara «il Comitato non ha scopi di lucro e persegue finalità di utilità sociale».

## Conclusioni

Le lobby, in quanto gruppi di interesse, si configurano come attori non istituzionali e partecipano a pieno titolo nel processo di *policy-making* dell'Unione Europea. La loro legittimità è insita nell'Unione stessa, la quale si fonda sui principi di democrazia rappresentativa. Nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, le lobby delle grandi società che operano nel settore della difesa si istituzionalizzano partecipando nei gruppi di esperti e divenendo attori del *cycle-policy*.

L'Unione Europea, in particolar modo dopo la *Brexit*, ha intrapreso il percorso dell'integrazione nel campo della difesa con l'introduzione del FED, l'attivazione dei programmi PESCO, e CARD. Tuttavia, è doveroso segnalare una mancanza di trasparenza in materia di lobbying. L'interconnessione tra governi e industrie è palese in casi come l'Italia la quale risulta essere più soggetta alle influenze delle lobby delle armi.

Il processo di standardizzazione degli armamenti dell'Unione Europea è al centro delle politiche di difesa per migliorare l'efficienza militare dell'Unione e sostenere la competitività delle industrie. Obiettivo principale è il valore aggiunto dei processi di produzione, tuttavia il mercato è molto più complesso così come le sfide da affrontare. Nuove tecnologie, come i droni ad uso civile e militare, sono comparsi all'orizzonte. Le argomentazioni sul *dual use* degli strumenti è un chiaro *business* nel campo della difesa sia

per le industrie sia per i governi che detengono consistenti quote sui colossi delle industrie, in particolar modo su quelle dell'aeronautica.

Con rispetto all'obbligatorietà del Registro, la Commissione Europea, come già accennato, ha effettivamente presentato una proposta di Accordo Interistituzionale per rendere obbligatorio il Registro, la quale dovrebbe essere vincolante anche per il Consiglio dell'Unione Europea. Le istituzioni coinvolte ne discutono fin dal 2016. I *round of talks* si sono tenuti ad aprile e giugno 2018 e l'ultimo in data 14 febbraio 2019 (Comunicati Stampa di Parlamento Europeo, Commissione e Consiglio dell'UE).

Infine, se a livello europeo si è arrivati all'introduzione di un Registro per la trasparenza dove i gruppi di interesse sono invitati a registrarsi ai fini del loro formale coinvolgimento nel *policy-making process*, non vale lo stesso a livello nazionale. Lacune normative sono chiare in paesi quali l'Italia, che non si è ancora dotata di un regolamento in tema di lobbying. Tale lacuna risulta particolarmente rischiosa soprattutto nell'ambito del commercio di armamenti verso paesi come l'Arabia Saudita o il Kuwait impegnati nella guerra in Yemen.

**Solange Galvez Garcia** è laureata in *Scienze Politiche e Relazioni Internazionali* presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Nel 2016 ha conseguito a Lima un Master in *Relazioni Internazionali* dell'America Latina e attualmente è laureanda nel corso di laurea magistrale in *Studi Europei* presso l'Università degli Studi di Padova.

## Bibliografia

- Ammassari Pirzio G., Marchetti M. (2018). *Lobbying e rappresentanza di interessi nell'Unione Europea*. Milano: FrancoAngeli.
- ASD news (2016). "European Parliament Sky and Space Intergroup discusses Innovation for sustainable Aviation".
- Batacchi P., (2016). "Nuova Europa della difesa: le opportunità per l'industria". In *Rivista Italiana Difesa (RID)*
- Beretta G., (2012). "Il volo delle lobby militari. Export di armi: raschiando il fondo del barile. Urge riaprire il confronto" <https://www.mosaicodipace.it/mosaico/a/36435.html>.
- Bram Vranken (2017). "Securing Profits. How the arms lobby is hijacking Europe's defence policy". Vredesactie: Berchem.
- Bindi F., Angelescu I., (2012). *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Cherillo A., (2012). "I rapporti tra l'Unione Europea e la NATO" in *Tesi di Dottorato*. Università degli Studi di Napoli "Federico II".
- Camera dei deputati (2018). *Dossier n. 6, 5 luglio 2018*. Documentazione per le Commissioni Esame di atti e documenti dell'UE.
- Cirinnà, M. – Rossomando A., (2018). "Interrogazione n. 3-00390 relativa al programma pluriennale per la produzione e la vendita di 20 droni da parte di Piaggio Aerospace", Senato della Repubblica.
- Commissione Europea (2017). *Reflection Paper on the Future of European Defence*. Disponibile in pdf a: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence-en.pdf>
- Commissione Europea (2017a). *The European Defence Fund: Questions and answers*. Disponibile alla pagina: <http://europa.eu/rapid/press-release-MEMO-17-1476-en.htm>
- El País (2014). "Así actúan los lobbies en la UE" [https://elpais.com/internacional/2014/04/29/actualidad/1398789625\\_477383.html](https://elpais.com/internacional/2014/04/29/actualidad/1398789625_477383.html).
- El País (2017). "Trump a la Asociación del Rifle: Tienen a un amigo en la Casa Blanca" [https://elpais.com/internacional/2017/04/28/estados-unidos/1493406741\\_191906.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/28/estados-unidos/1493406741_191906.html).
- Fiott D. (2018). "European Armaments standardisation". A study requested by SEDE Subcommittee of the European Parliament.
- Frank Slijper (2005). *The emerging EU Military-Industrial Complex: Arms industry lobbying in Brussels*, Transnational Institute, <https://www.tni.org/en/archives/know/72>.
- Graziano L., (2002). *Le Lobbies*. Roma-Bari: Laterza
- Greenwood J., Dreger J., (2013). "The transparency register: a European vanguard of strong regulation?" in *Interest Groups & Advocacy*, 2: 139-162.
- Howlett M., Ramesh M., Perl A., (2009). *Studying Public Policy*. Toronto: Oxford University Press
- Klemens J., (2016). *Convincing political stakeholders. Successful lobbying through process competence in the complex decision-making system of the European Union*. Weinheim: Wiley
- LobbyFacts (2017). "Big Lobby spenders: 2012 vs. 2016 changes in the EU top 50". Disponibile a: [https://lobbyfacts.eu/files/attachment/spreadsheet\\_top\\_spenders\\_2012\\_2016\\_updated.pdf](https://lobbyfacts.eu/files/attachment/spreadsheet_top_spenders_2012_2016_updated.pdf)
- Lobbyfacts (2017a). "Crowding the corridors of power: corporate lobbyists outnumber NGOs and unions in the European Parliament by 60%". Disponibile alla pagina: <https://lobbyfacts.eu/articles/30-01-2017/crowding-corridors-power-corporate-lobbyists-outnumber-ngos-and-unions-european>
- Parlamento Europeo (2018). *Progetto di relazione concernente le attività del Mediatore europeo nel 2017 (2018/2105(INI))*. Commissione per le petizioni.

Parlamento Europeo, Commissione Europea (2014). *Accordi interistituzionali*. Disponibile in pdf a: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=it](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=it)

Rapcanova M., (2012). "Common Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty. Institutional innovations". Bratislava: Academy of the Police Force in Bratislava, [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/pravoEU/RapcanovaMichaela.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pravoEU/RapcanovaMichaela.pdf).

Parlamento Europeo (2019). *Third round of talks on the proposal for a mandatory Transparency Register*. Comunicato stampa. Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

Simoncelli M., (2017). "Guerra e pace nell'età contemporanea". In: Simoncelli, M. - Camporini V., Gaiani G., Cefaloni C., *Disarmo*. Dossier: Città Nuova

Sipri Yearbook (2018). *Armaments, disarmament and international security*, Oxford University Press

Smith K. E., (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.

Soetendorp B., (1999). *Foreign Policy in the European Union*. New York: Pearson Education Limited

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata), disponibile in pdf a:

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF)

Voltolini B., (2016). *Lobbying in EU Foreign Policy-making. The case of Israeli-Palestinian conflict*. New York: Routledge UACES.