IRIAD REVIEW
Studi sulla pace e sui conflitti

Periodico mensile IRIAD - ISSN 2611-3953 n. 4- aprile 2019

Armamenti: export e lobbying in Italia e nel mondo

SOMMARIO

Analisi e ricerche

3

Italia: Esportazioni di Materiali di Armamento nel 2017

di Carlo Corsetti Antonini

23

Il Trattato di Aquisgrana: il rilancio della relazione francotedesca e le sue possibili implicazioni per la difesa europea

di Benedetta Giuliani

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

di Solange Galvez Garcia

57 **Armamenti 2018: un mercato che non conosce crisi**

di Giulia Putzolu

58 Focus

I 70 anni della NATO

di Maurizio Simoncelli

59 Archivio dei libri

Giorgio Giannini – *La tragedia del confine orientale. L'italianizzazione degli slavi, le foibe, l'esodo giuliano-dalmata*

di Luigi Barbato

IRIAD REVIEW. Studi sulla pace e sui conflitti. - ISSN 2611-3953

Mensile dell'IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)

Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)

C.F. 97018990586, P.Iva 04365231002 Tel. + 39 06 36000343 info@archiviodisarmo.it - www.archiviodisarmo.it

Direttore Editoriale: Maurizio Simoncelli

Direttore Responsabile: Fabrizio Battistelli

Registrazione Tribunale di Roma n. 53/2018

Italia: Esportazioni di Materiali di Armamento nel 2017

Italy: Arms Exports in 2017

di Carlo Corsetti Antonini

Abstract: Il Governo italiano il 4 aprile 2018 ha inviato al Parlamento, come previsto dalla Legge n. 185 del 1990, il documento finale sul valore complessivo della vendita di materiale di armamento per il 2017. I primi dati mostrano valori in ribasso rispetto al 2016, ma comunque su posizioni alte nel mercato globale. Il valore complessivo dei movimenti in entrata e in uscita è stato pari a euro 10.725.343.237,65, con un calo del 31,39% rispetto ai 15.631.998.327,51 del 2016. Per quanto riguarda il valore complessivo delle esportazioni, esso ammonta a euro 10.338.523.281,88 (euro 14.919.571.392,05 nel 2016 con un calo del 30,70%). Le importazioni, che si stanziano su valori molto più bassi, ammontano a euro 386.819.955,77 (euro 712.426.935,46 nel 2016, valore in calo del 45,70%). Attraverso l'analisi relativa alla vendita di armi si evince come, in alcuni casi, l'Italia sembra stringere accordi militari con nazioni che non rispettano le condizioni minime previste dalla normativa interna e internazionale.

Parole chiave: relazioni internazionali; normativa; armi; esportazioni; importazioni.

Abstract: On April 4th 2018, the Italian Government, has sent to the Parliament the final document on the overall value of the sale of armaments materials for 2017, as required by Law 185 of 1990. The data show values lower than in 2016, but still in high positions in the global market. The total value of incoming and outgoing movements amounts to euro 10.725.343.237,65 with a decrease of 31.39% compared to euro 15.631.998.327,51 in 2016. As for the total value of exports, it amounts to euro 10.338.523.281,88 (euro 14,919,571,392.05 in 2016, with a 30.70%). Imports, which are allocated at much lower values, amount to euro 386.819.955,77 (euro 712.426.935,46 down 45.70%). The analysis of the arms' sale shows that, in some cases, Italy seems to conclude military agreements with countries that do not meet the minimum conditions laid down by national and international regulations.

Keywords: international relations; regulation; arms; exports; imports

I. Normativa internazionale e interna in materia di esportazioni e importazioni di sistemi di armamento

La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2 Aprile 2013 ha dato vita al Trattato sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty* – ATT), primo strumento giuridico di portata globale che stabilisce i criteri per le esportazioni di armi convenzionali e munizioni. Il trattato è entrato in vigore il 24 dicembre 2014 con il raggiungimento delle 50 ratifiche necessarie per l'esecuzione.

L'accordo è storico, visto che si tratta del primo trattato internazionale in materia di vendita di armi, dopo quello concluso sotto l'egida della Società delle Nazioni nel 1925, mai entrato in vigore (Ronzitti 2013). Attualmente il Trattato conta 96 ratifiche (gennaio 2019), ma tra queste mancano i primi due esportatori mondiali: Stati Uniti e Russia, che nel 2016 hanno da soli esportato il 56% delle armi di tutto il mondo.

Il Trattato ha lo scopo di introdurre una regolamentazione più responsabile, richiedendo ai paesi di effettuare una preventiva valutazione dei rischi connessi all'esportazione e presentare annualmente una relazione relativa alle esportazioni e importazioni di armi. Gli art. 6 e 7 dell'ATT prevedono limitazioni alla vendita di armamenti se questa è suscettibile di non essere conforme al Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, in caso di violazioni di obblighi internazionali o della Convezione di Ginevra, e se ciò contribuisce ad essere una minaccia alla pace e alla sicurezza. Il Trattato sul commercio delle armi si fonda sulla volontà di tutti gli Stati che, in riferimento all'art. 26 della Carta delle Nazioni Unite, intendono promuovere l'affermazione e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale[1].

Il nostro paese, nel settembre del 2013, spinto dalle pressioni della Rete Disarmo e del Parlamento, è stato il primo all'interno dell'Unione Europea a ratificare l'ATT. Il governo Letta (28 aprile 2013 - 22 febbraio 2014) ha avuto un ruolo attivo e dinamico nel corso del processo diplomatico che ha portato all'adozione del Trattato, rimarcando la necessità di uno strumento di trasparenza internazionale.

Nonostante gli sforzi dell'Italia in questa complessa partita, il nostro paese, come previsto dall'art. 13.3 dell'ATT, si è avvalso della cosiddetta clausola di riservatezza. Questa decisione politica ha fatto sì che l'Unità per le Autorizzazioni dei Materiali di Armamento (UAMA) non invii informazioni al Registro delle Nazioni Unite sulle armi convenzionali, ormai dal lontano 2009 (Beretta 2018).

Alcune vendite di armi violano, inoltre, il Codice di Condotta europeo e la Posizione Comune del 2008/944/PESC che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologie e attrezzature militari. In modo particolare c'è una evidente violazione del secondo degli otto punti che caratterizzano la Posizione Comune. Esso recita come non si possano vendere armi ai paesi che non rispettano i più elementari diritti umani o dove

[1] Si veda https.//thearmstreadetreaty.org.

c'è il rischio che possano essere utilizzate per fini di repressione interna[2].

Alla luce di quanto detto, qual è il motivo che spinge il governo a non rispettare questo impegno? Quanti, quali, e in che zone del mondo il nostro paese ha interessi militari?

I.II. Normativa Nazionale

L'art. 11 della Costituzione stabilisce che «*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*». Analizzando gli introiti provenienti dalla vendita di armamenti si evince come il nostro paese, pur ripudiando la guerra, non disdegni affatto gli affari che le ruotano intorno (Donini 2018). Nel 2017 infatti, il valore complessivo delle autorizzazioni per movimentazioni di materiali d'armamento è stato di 10,72 miliardi di Euro. La legislazione italiana in materia di armamenti fonda le sue radici sulla Legge n. 110 del 1975 e la legge n. 185 del 9 luglio 1990 che introduce controlli sulle esportazioni di armi.

La disciplina delle armi "comuni" e quelle da "guerra" fa riferimento alla Legge n. 185 che, all'art. 1, stabilisce come siano considerate armi da guerra «*le armi di ogni specie … destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico*». L'elemento distintivo di tale legge è l'introduzione di alcuni principi e valori (comma 6) che, ripresi poi dall'ATT, istituiscono limiti all'esportazione ed il transito di materiali di armamento, in particolare verso: «*i paesi in stato di conflitto armato; i paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione*; *i paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite*; *i paesi i cui governi sono responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo*; *i paesi che destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa*»[3].

In modo particolare l'esportazione e il commercio di armi verso paesi in guerra contrastano con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite in base alla quale «*Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale*».

La legge n. 185 affida alla Costituzione Italiana, ai principi di Diritto Internazionale ed alla politica estera e di sicurezza dello Stato italiano le decisioni in merito alla vendita di armi, introduce meccanismi di rilascio di autorizzazioni e controlli per mettere fine alla segretezza della materia, e tracciare una linea tra vendita lecita e illecita. Essa, infine, accoglie nel proprio ordinamento il ricorso alla trasparenza interna, portato avanti mediante l'invio della relazione annuale al Parlamento, con lo scopo di informare l'opinione pubblica sul traffico di armi (Simoncelli 2002).

II. Le esportazioni e le importazioni di materiale di armamento nel 2017

II.I. Valore complessivo del commercio di armamenti

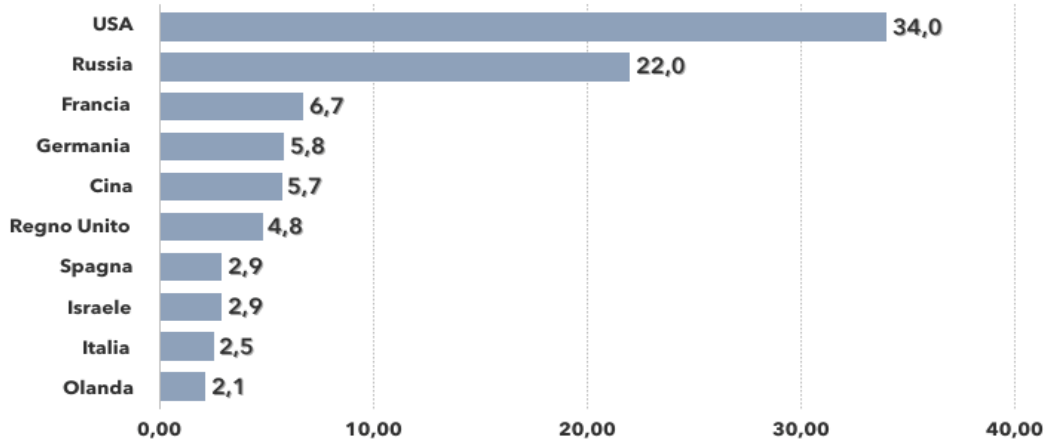
[2] Per un approfondimento sulla Posizione Comune si veda Ricca, V. «Normativa e prassi europee sull'esportazione di materiali di armamento: focus sulle regioni nordafricana e mediorientale» in *IRIAD Review* 1-2 2019, pp. 35-68.

[3] Per un approfondimento sull'ATT si veda veda https://www.difesa.it/Legislazione/Norme_in_rete/Pagine/urn_nir_parlamento_legge_1990-07-09_185_28_02_200501_06_2011_15_07_28.aspx

Il 4 Aprile 2018, ai sensi dell'art. 5 comma 1 della legge 9 luglio 1990, n. 185, il Consiglio dei Ministri ha inviato al Parlamento la relazione annuale sul controllo delle esportazioni, importazioni e transito dei materiali di armamento per l'anno 2017. Il documento mette in risalto come il valore complessivo delle autorizzazioni per il movimento di materiale bellico in entrata e in uscita sia stato di euro 10.725.343.237,65 (-31,39% rispetto al 2016). Il 96,39% del totale (euro 10.338.532.281,88) corrisponde all'importo complessivo degli *export*, di cui un totale di euro 9.513.881.628,95 per le autorizzazioni (-35% rispetto al 2016). Il valore complessivo degli *import* ammonta a euro 386.819.955,77 (-45,7% rispetto al 2016). L'analisi sull'interscambio di materiali di armamento nel 2017 mostra come, per la prima volta dal 2013, si registri una diminuzione del valore complessivo delle licenze di esportazioni e importazioni (Tabella 1)[4].

Tipo di Operazione	2017 (€)	2016 (€)	Variazione (%)
Esportazioni			
Autorizzazioni individuali	9.513.881.628,95	14.637.777.758,49	-35,00%
Licenze globali	289.484.792,30	244.226.162,14	18,53%
Autorizzazioni generali	3.313.192,64	0	
Intermediazioni	531.843.667,90	176.003.012	202,18%
Importazioni			
Importazioni totali	386.819.955,77	712.426.935,46	-45,70%
Totale Export + Import	10.725.343.237,56	15.770.433.868,09	-31,99%

Tabella 1. Confronti dati di import ed export di armamenti in Italia tra il 2016 e il 2017. Elaborazione propria su dati forniti dalla Relazione Annuale al Parlamento sul movimento di materiale di armamento, 2018 (d'ora in avanti Relazione Annuale al Parlamento).



[4] Tutti i dati fanno riferimento, se non altrimenti specificato, alla Relazione sulle Operazioni Autorizzate e Svolte per il controllo dell'Esportazione, Importazione e Transito dei Materiali di Armamento.

Grafico 1. Primi dieci paesi esportatori globali nel 2017 (valori in percentuale). Elaborazione propria su dati forniti dalla Relazione Annuale al Parlamento.

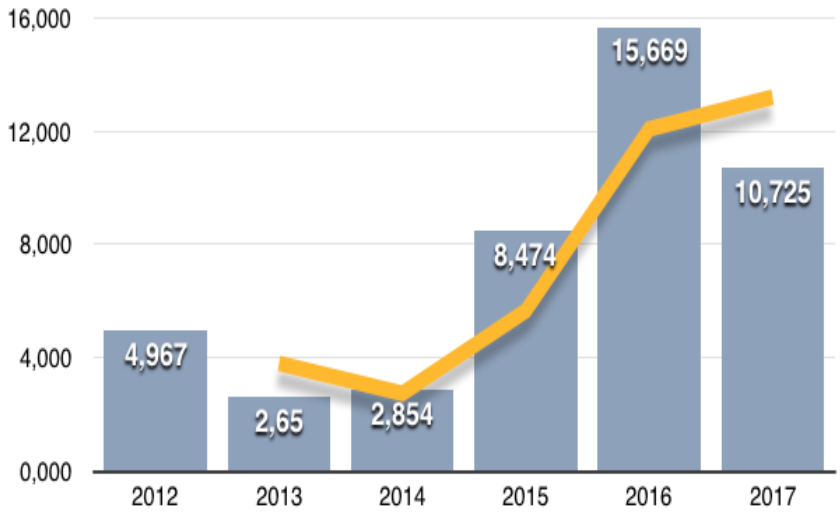


Grafico 2. Valore complessivo di esportazioni e importazioni italiane nel periodo compreso tra 2012 e 2017 (valori in miliardi di euro). Elaborazione propria su dati forniti dalla Relazione Annuale al Parlamento.

II.II. Esportazioni

L'Italia, nel 2017, è tra i primi dieci paesi produttori ed esportatori di armi. Il nostro paese esporta il 2.5% delle armi di tutto il mondo. Prima di noi in classifica troviamo USA (34%), Russia (22%), Francia (6.7%), Germania (5.8%), Cina (5.7%), Regno Unito (4.8%), Spagna (2.9%) e Israele (2.9%). Chiude la classifica dei primi dieci l'Olanda (2.1%) (Grafico 1). Il *made in Italy* è riconosciuto e apprezzato in tutto il mondo come dimostrato dai numerosi incarichi affidati alle nostre imprese negli ultimi anni, tra cui si segnalano quelli in Kuwait e Qatar. Il valore complessivo delle autorizzazioni individuali di trasferimento è stato di euro 9.513.881.628,95, con un calo del 35% rispetto al 2016 (record storico raggiunto grazie alla commessa di euro 7,308 Mld per 28 aerei *Eurofighter Typhoon* al Kuwait).

Su questo valore complessivo incide la licenza per il Qatar, pari a euro 4.221.236.216,97 (il 44,37% del totale) per la costruzione di 4 corvette multiruolo (euro 3,2 Mld), 1 Nave da sbarco San Giusto (euro 430 Mln), 2 navi pattugliatore da 400 tonnellate classe Diciotti (euro 170 Mln), e servizi di supporto. Il totale delle esportazioni del 2017 garantisce comunque un +35% rispetto al 2015 e una quadruplicazione delle licenze rispetto al 2014 (euro 2,649 Mld) (Vignarca 2018).

Il valore complessivo delle licenze globali ammonta a euro 289.484.792,30, in aumento del +18,53% rispetto al 2016 (euro 244.226.162,14), mentre il valore complessivo per le autorizzazioni generali di trasferimento, pari a zero nel 2016, ammonta a euro 3.313.192,64 nel 2017 (Tabella 1). I costi complessivi delle intermediazioni fanno registrare un importante incremento (+202.18%), passando da euro 176.003.012 nel 2016 a euro 531.843.667,90 nel 2017 (Tabella 1).

II.III. Paesi di destinazione

Nel 2017 Qatar (euro 4,221 Mld) e Regno Unito (euro 1,513 Mld) sono stati i primi due paesi di destinazione delle esportazioni italiane (60, 27% del totale) e gli unici due a superare il miliardo di euro complessivo (Tabella 2). Questi sono seguiti da Germania, Spagna, Stati Uniti, Turchia, Francia (con un totale di autorizzazioni tra 250 Mln e 1 Mld) e da Kenya, Polonia, Pakistan, Algeria e Canada (tra 150 e 250 Mln di euro) (Tabella 2) (Vignarca 2018).

Sul Qatar pesa la commissione da 4,2 Mld di euro, mentre il Regno Unito e gli Stati Uniti si affermano come principale sbocco europeo e dell'America settentrionale. Oltre al Qatar, uno dei casi più significativi di incremento di vendita è quello verso il Kenya, che entra nella *top ten* con un passaggio tra il 2016 e il 2017 da euro 1,8 Mln (58ª posizione) a euro 207,5 Mln (7ª posizione).

Paese	2017	2016	2015	2014	2013	2012
QATAR	4,221 **mld** (1)	341 mln (8)	35 mln (32)	1,65 mln (45)	4,66 mln (35)	non presente
REGNO UNITO	1,513 **mld** (2)	2,367 **mld** (2)	1,3 **mld** (1)	306 mln (1)	163 mln (5)	608 mln (1)
GERMANIA	689,9 mln (3)	1,072 **mld** (3)	1,2 **mld** (2)	195 mln (4)	286 mln (2)	198 mln (8)
SPAGNA	439,7 mln (4)	443,9 mln (5)	191 mln (11)	50 mln (16)	66 mln (10)	107 mln (13)
USA	292,2 mln (5)	380,2 mln (7)	472 mln (3)	191 mln (5)	96 mln (6)	435 mln (3)
TURCHIA	266,1 mln (6)	133,4 mln (10)	129 mln (17)	52 mln (15)	11 mln (28)	43 mln (20)
FRANCIA	251,2 mln (7)	574,5 mln (4)	409 mln (4)	61 mln (12)	218 mln (4)	272 mln (4)
KENYA	207,5 mln (8)	1,8 mln (58)	25,2 mln (37)	473 k (57)	non presente	1,1 mln (46)
POLONIA	206,4 mln (9)	28,9 mln (22)	24,5 mln (41)	298,4 mln (3)	9,0 mln (30)	27,1 mln (24)
PAKISTAN	171,4 mln (10)	97,2 mln (11)	119,6 mln (19)	15,8 mln (27)	28,5 mln (16)	24,3 mln (27)
ALGERIA	166,1 mln (11)	25,2 mln (23)	29,7 mln (34)	61 mln (11)	234,6 mln (3)	262,9 mln (5)
CANADA	155,5 mln (12)	1,4 mln (61)	509 k (72)	1,3 mln (50)	1,9 mln (45)	28,9 mln (23)
SVEZIA	107,8 mln (13)	5,5 mln (41)	46,7 mln (28)	15,8 mln (28)	3,6 mln (37)	23,6 mln (28)
OMAN	69,3 mln (14)	4,2 mln (46)	152,4 mln (15)	140,2 mln (7)	44,2 mln (13)	1,7 mln (44)
IRAQ	55,1 mln (15)	4,3 mln (45)	14,2 mln (46)	non presente	11,8 mln (27)	non presente
INDIA	54,8 mln (16)	20,2 mln (24)	84,8 mln (23)	56,8 mln (13)	12,3 mln (26)	108,8 mln (12)
ARABIA SAUDITA	51,9 mln (17)	427,5 mln (6)	257 mln (10)	163 mln (6)	296 mln (1)	245 mln (6)
COREA DEL SUD	50,3 mln (18)	8,9 mln (34)	35,1 mln (31)	15,4 mln (29)	7,3 mln (33)	7,3 mln (39)
SVIZZERA	49,8 mln (19)	4,4 mln (44)	2,8 mln (58)	1,4 mln (48)	3,1 mln (40)	2,5 mln (43)
INDONESIA	37,5 mln (20)	20,0 mln (25)	55,9 mln (25)	4,8 mln (38)	27,6 mln (17)	13,3 mln (33)
AUSTRALIA	35,8 mln (21)	36,3 mln (20)	181,9 mln (12)	14,1 mln (30)	71,1 mln (9)	61,7 mln (17)
CAMERUN	35,0 mln (22)	non presente	non presente	non presente	non presente	non presente
BANGLADESH	31,2 mln (23)	10,7 mln (31)	123,9 mln (18)	687 k (55)	952 k (51)	835 k (50)
EMIRATI ARABI UNITI	29,3 mln (24)	59,3 mln (14)	304 mln (7)	304 mln (2)	95 mln (7)	149 mln (9)
SINGAPORE	27,1 mln (25)	7,8 mln (36)	381,1 mln (6)	1,3 mln (51)	49,4 mln (12)	66,4 mln (15)

Tabella2. Primi venticinque paesi di esportazioni del materiale di armamento tra 2012-17. Elaborazione propria su dati della Relazione annuale al Parlamento.

I paesi appartenenti all'Unione Europea (UE) e alla North Atlantic Treaty Organization (NATO) sono stati destinatari del 42,5% del totale (euro 4.040.785.553,22) mentre il 57,5%

è andato a paesi non appartenenti a UE-NATO (euro 5.473.096.075,73) (Grafico 3).

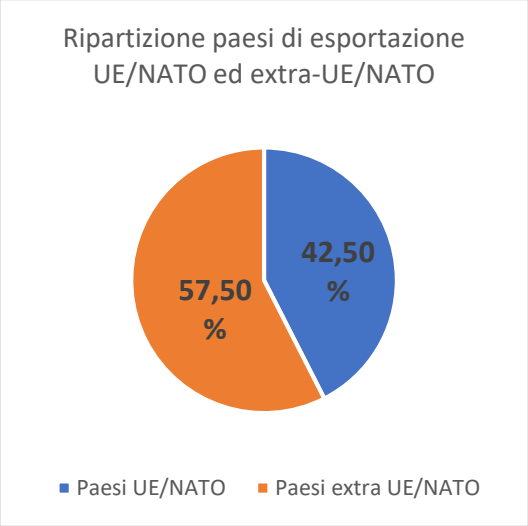


Grafico 3. Ripartizione paesi di esportazione UE-NATO e paesi non UE-NATO nel 2017. Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

Di questi il 48,79% sono stati allocati ai paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente (MENA), dove attualmente si concentrano i maggiori conflitti a livello mondiale, il 37,77% a paesi europei e membri NATO, il 4,71% ai paesi dell'America settentrionale, il 4,68% ai paesi asiatici, ed infine il 2,66% ai paesi dell'Africa centro meridionale e per valori inferiori all'1% nei restanti (Grafico 4). Le licenze di esportazione relative a programmi e/o accordi intergovernativi nel 2017 hanno costituito il 21,8 % del valore totale (17,7% nel 2016), pari a euro 2.076.942.487,18 (-19,9% sul 2016), la quasi totalità con paesi NATO-UE.

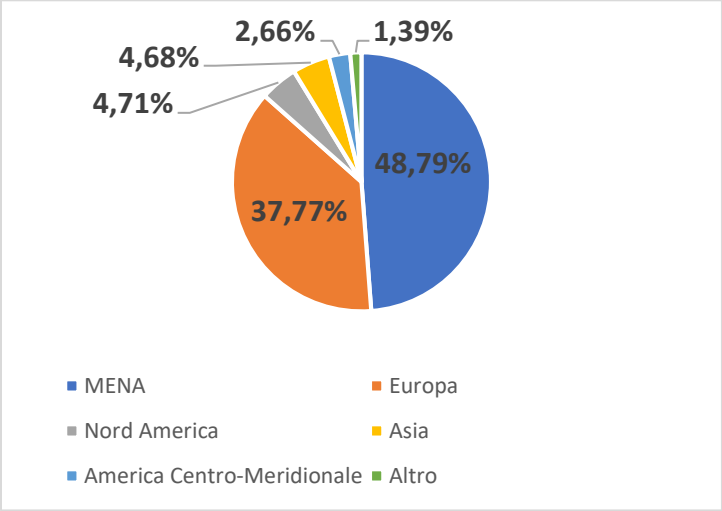


Grafico 4. Percentuale valore complessivo delle esportazioni italiane di armamenti per aree geografiche nel 2017. Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

Il 50,7% con il solo Regno Unito e il 96% se al Regno Unito aggiungiamo Germania, Spagna e Francia.I paesi destinatari delle licenze di esportazione nel 2017 sono stati 85, 3 in più rispetto a quelli del 2016. Ciò evidenzia un robusto processo di globalizzazione delle vendite di armi e munizioni italiane, considerando che il numero medio degli Stati destinatari delle vendite nei quinquenni 2011-15, 2001-05 e 1991-95 è stato rispettivamente di 78, 62 e 56.

II.IV. Tipo di esportazioni

La Tabella 3 mostra la ripartizione fra le tipologie dei materiali di armamento oggetto di autorizzazioni individuali all'esportazione. Questa si compone di materiali, tecnologie, servizi e ricambi. Dalla tabella si evince come, nonostante vi sia una diminuzione del valore complessivo degli *export*, sia aumentata notevolmente la quantità delle parti

	Anno 2017		Anno 2016	
Tipologia	Valore in €	Numero parti	Valore in €	Numero parti
Materiali	7.454.520.886,56	517.493.777	11.386.041.624,00	274.519.413
Tecnologie	199.987.308,20	125.017	86.551.169,00	120.788
Servizi	166.074.476,39	1.539	2.260.729.285,00	6.213
Ricambi	1.693.298.957,80	9.330.650	904.455.678,00	16.432.620
Totale	9.513.881.628,95	526.950.983	14.637.777.756,00	291.079.034

Tabella 3. Confronto tra valore in euro e numero di parti esportate nel 2016 e 2017 dall'Italia. Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

esportate (da 291.070.034 nel 2016 a 526.950.983 nel 2017, + 81%).

I materiali sono al primo posto tra la tipologia di esportazioni (517.493.777), pari al 98,21% del totale. Il valore di tali materiali ammonta a circa 7,454 mld di euro, su un totale esportato di circa 9,513 mld di euro. Dall'analisi del documento risaltano alcune categorie di materiali di armamento con relativi codici. Tra questi è interessate esaminare le tre più remunerative:

- Categoria n. 9: "Navi da guerra" - questa è la categoria più fruttuosa per via dell'ordinativo dal Qatar. Include 3 pattugliatori classe Diciotti, 1 cacciamine, 4 corvette multiruolo, 1 nave da sbarco tipo San Giusto, 2 motoscafi pattugliatori, per un valore complessivo di euro 3,972 mdl. I rimanenti 38 mln riguardano componenti di navi da guerra. L'ammontare di questa categoria nel 2016 era di soli 17.9 Mln circa.
- Categoria n. 10: "Aeromobili" (euro 1,542 Mld circa), 11 elicotteri medi multiruolo AW139 (15 posti), 4 elicotteri multiruolo AW109 (8 posti), 3 aeromobili da trasporto C27J ed 1 aeromobile a controllo remoto UAV Falco, per un valore complessivo di euro 402 mln circa. I rimanenti 1,140 mld sono stati destinati a componenti di aeromobili. Nel 2016 il valore complessivo era stato di Euro 8,844 mld circa, sui quali pesa la commessa di 28 caccia intercettori multiruolo EFA destinati al Kuwait.
- Categoria n. 4: "Bombe, siluri, razzi, missili ed accessori" (euro 570 Mln circa), 1 batteria costiera, 5.586 bombe d'aereo MK82/MK84, 48 propulsori per missili ASTER, 16 sistemi controllo e guida siluro MU90, 11 siluri pesanti BLACK SHARK, 4 sistemi di controllo e collaudo per siluri di varia tipologia, per un valore complessivo di 525 mln circa, i rimanenti 45 mln circa in componenti di bombe, siluri, razzi e missili.

Il valore complessivo del 2016 era stato di euro 1,209 Mln circa.

La tipologia delle Tecnologie, dei Servizi e dei Ricambi è interconnessa con i Materiali, specialmente per quanto riguarda la Categoria n.10 "Aeromobili". Tra questi, le tecnologie (Euro 200 mln circa) riguardano principalmente la categoria n. 22 "Tecnologia per sviluppo, produzione o utilizzazione"; i Servizi (euro 166 mln circa) sono destinati ad assistenza tecnica, manutenzione e corsi; i Ricambi (euro 1,7 mld circa) si concentrano principalmente su ricambi motore EFA *Typhoon*, elicottero multiruolo EH101 e forniture di parti di aeromobili.

OPERATORE	N. LICENZE	VALORE IN EURO	% SUL TOTALE
FINCANTIERI S.p.A.	17	3.822.336.070,76	0,4018
LEONARDO S.p.A.	941	2.332.782.961,45	0,2452
GE AVIO S.r.l.	42	1.441.455.435,32	0,1515
MBDA ITALIA S.p.A.	43	426.933.817,33	0,0449
FIOCCHI MUNIZIONI S.p.A.	61	426.933.817,33	0,0228

Tabella 4. Prime cinque società italiane per valore totale delle esportazioni nel 2017. Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

II.V. Società italiane

Le società italiane hanno un ruolo primario nel panorama delle esportazioni di armi italiane all'estero (Tabella 4). FINCANTIERI, uno dei più importanti complessi cantieristici navali d'Europa e del mondo, guida la classifica grazie ai contratti con il Qatar per un valore di euro 3.822.336.070,76, il 40,18 % del totale, e guadagna ben 25 posizioni rispetto al 2016 (euro 9.108.906,43). Leonardo, con un valore di euro 2.332.782.961,45 si colloca in seconda posizione, non riuscendo a tenere il passo con il 2016, anno nel quale raggiunse l'incredibile cifra di euro 11.565.341.573,68, il 79,01% del totale, di cui 7,3 mld solo per gli *Eurofighter Typhoon*. Sul gradino più basso del podio troviamo GE AVIO con 1,44 mld.

Dal *report* si evince come queste prime tre imprese incidano per il 79,85% del valore di tutte le esportazioni, le prime 25 su un totale del 98,12%, mentre le restanti 111 su appena l'1.81%.

II.VI. MEF ed Istituti di credito

Il 19 marzo del 2013 è diventata operativa la disposizione dell'articolo 27 della legge 9 luglio 1990 n. 185, coordinata con il decreto legislativo 22 giugno 2012, n. 105, in virtù della quale gli istituti bancari non sono più obbligati a chiedere l'autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per i trasferimenti bancari collegati alle operazioni in tema di armamenti, ma devono comunicare al medesimo Ministero le transazioni concernenti le operazioni contemplate dalla normativa.

Il MEF acquisisce in via telematica dagli istituti di credito i dati relativi alle transazioni bancarie attinenti operazioni di importazione, esportazione e transito di materiale bellico, che siano state preventivamente autorizzate dall'UAMA, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal Ministero della Difesa.

Dal confronto con i dati del 2016 emerge come nel 2017 il numero delle segnalazioni sia rimasto sostanzialmente invariato, passando da 14.134 a 14.889, a testimonianza del pieno coinvolgimento degli istituti bancari nazionali (BNL, BCC Factoring, Unicredit SPA, Intesa Sanpaolo) e stranieri (Deutsche Bank e Barclays Bank) nel finanziare ditte italiane ed estere. Il totale di Licenze Globali di programma di cooperazione ammonta a ben Euro 355.835.455,39 con un leggero calo rispetto al 2016 quando il valore era di Euro 332.462.223,04.

II.VII. Importazioni

L'Italia figura al ventiduesimo posto tra i maggiori importatori a livello mondiale nel quinquennio 2013-2017. La classifica dei paesi destinatari vede in prima posizione l'India, seguita da Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi e Cina (Grafico 5). Questi primi cinque paesi, insieme, hanno importato il 35% di tutte le importazioni di armi (SIPRI 2018). In Italia il divario tra il valore complessivo delle esportazioni e delle importazioni è netto. I materiali di armamento che entrano nel nostro paese sono solo il 3,74% rispetto a quelli che l'Italia invia agli altri paesi. Nonostante ciò, è importante osservare da quali aree geografiche l'Italia importa materiale bellico.

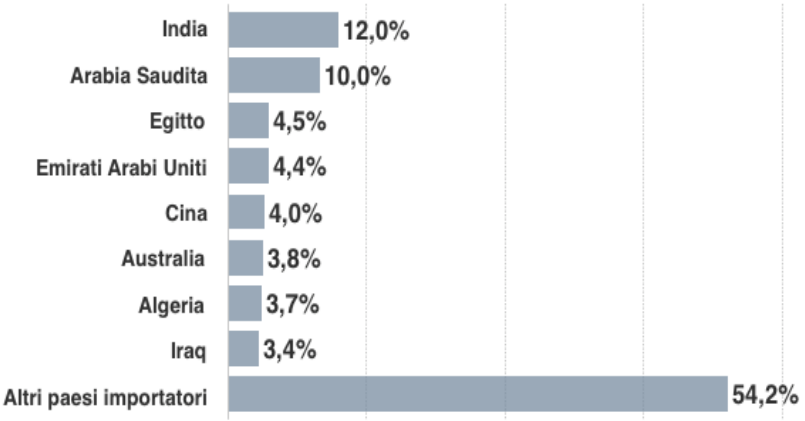


Grafico 5. Percentuali dei maggiori importatori di armi italiane a livello mondiale tra il 2013 e il 2017.
Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

Nel 2017 il valore globale delle licenze di importazione in definitiva è stato di Euro 386.819.955,77, con una flessione del 45,70% rispetto al 2016 (euro 712.426.935,46). Di questi, euro 300.020.868,47 sono le importazioni extra UE, mentre Euro 86.799.087,30 sono l'ammontare delle Comunicazioni intracomunitarie tra l'UE e i paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE).

Delle 172 licenze individuali di importazioni, 103 provengono dagli Stati Uniti, che si confermano primo *partner* commerciale italiano in questo settore, nonostante il totale registri un calo del 55,15% rispetto al 2016, con un ammontare di euro 225.737.304,87 (75,24% del totale). Seguono Israele, dal quale importiamo per un ammontare di euro 55.678.379,28 (18,56%), e la Cina con euro 5.989.873,37 (2%). È importante sottolineare

come i primi 10 paesi dai quali l'Italia importa armamenti rappresentino il 99,85% delle importazioni totali, mentre i restanti paesi incidono solo per lo 0,15%.

Per avere un quadro completo delle importazioni è necessario tener conto anche di quelle provenienti da paesi dell'UE/SEE. Delle 172 licenze individuali di importazioni, 103 provengono dagli Stati Uniti, che si confermano primo *partner* commerciale italiano in questo settore, nonostante il totale registri un calo del 55,15% rispetto al 2016, con un ammontare di euro 225.737.304,87 (75,24% del totale). Seguono Israele, dal quale importiamo per un ammontare di euro 55.678.379,28 (18,56%), e la Cina con euro 5.989.873,37 (2%). È importante sottolineare come i primi 10 paesi dai quali l'Italia importa armamenti rappresentino il 99,85% delle importazioni totali, mentre i restanti paesi incidono solo per lo 0,15%.

Delle 172 licenze individuali di importazioni, 103 provengono dagli Stati Uniti, che si confermano primo *partner* commerciale italiano in questo settore, nonostante il totale registri un calo del 55,15% rispetto al 2016, con un ammontare di Euro 225.737.304,87 (75,24% del totale). Seguono Israele, dal quale importiamo per un ammontare di euro 55.678.379,28 (18,56%), e la Cina con euro 5.989.873,37 (2%). È importante sottolineare come i primi 10 paesi dai quali l'Italia importa armamenti rappresentino il 99,85% delle importazioni totali, mentre i restanti paesi incidono solo per lo 0,15%.

Per avere un quadro completo delle importazioni è necessario tener conto anche di quelle provenienti da paesi dell'UE/SEE (c.d. "comunicazioni intracomunitarie"), che non sono soggette a licenze di importazione UAMA. L'ammontare delle importazioni sale così a Euro 713.081.452,90 se consideriamo anche i 200.784.835,08 mln di euro per le cosiddette "importazioni temporanee" e i 125.476.662,05 Mln per le "importazioni temporanee con riesportazione"[5].

Tra le importazioni intracomunitarie prevale la Francia con un totale di euro 29.332.599,82 (33,79%), seguita da Spagna con Euro 17.568.754,65 (20,24%), Regno Unito euro 15.708.717,98 (18,10%) e Germania euro 10.968.401,60 (12,64%). Questi primi 4 paesi coprono ben l'84,77% del totale degli *import*.

Così come per le esportazioni, anche nel caso delle importazioni, la scomposizione per categoria dei materiali di armamento vede la maggior parte della spesa militare essere destinata ai cosiddetti materiali. Più nello specifico, come si legge nella Relazione Annuale al Parlamento:

- Euro 289.241.080,03 sono destinati ai materiali, di cui euro 140.617.824,27 a componenti per aeromobili, euro 61.773.470,15 ad armi di calibro non superiore a 12,7 mm, euro 36.818.485,10 ad apparecchiature per la visione di immagini, euro 14.716.843,31 a munizioni, euro 14.093.315,23 a bombe, siluri, razzi, missili ed accessori, euro 12.432.241,65 ad apparecchiature elettroniche, ed infine euro 3.156.167,98 ad esplosivi e combustibili militari.
- euro 4.747.429,57 sono destinati alle tecnologie (il dato non era presente nel 2016);
- euro 1.889.356,72 per servizi, dato in forte ripresa rispetto al 2016, quando l'ammontare era di euro 143.673,686;
- euro 4.143.002,15, destinati ai ricambi, in forte calo rispetto al 2016 quando ammontava a euro 16.964.214,23.

[5] Per un approfondimento sulle importazioni temporanee si veda https://www.earmi.it/diritto/faq/esportazione.html.

TIPOLOGIA	ANNO 2017		ANNO 2016	
	VALORE IN EURO	NUMERO	VALORE IN EURO	NUMERO
Materiali	289.241.080,03 €	6.677.854	594.854.333,91 €	10.816.760
tecnologie	4.747.429,57 €	101.588		
Servizi	1.889.356,72 €	1.017	143.673,68 €	4
Ricambi	4.143.002,15 €	8.130	16.964.214,23 €	321.332
TOTALE	300.020.868,47 €	6.788.589	611.962.221,82 €	11.138.096

Tabella 5. Importazioni per settore anni 2016 e 2017 in Italia. Elaborazione propria su dati della Relazione Annuale del Parlamento.

III. I principali paesi destinatari di armi italiane con situazioni politiche critiche

III.I. Finestra sui conflitti mondiali

L'esportazione di armi italiane, assieme a quelle dei maggiori esportatori mondiali, è il motore del finanziamento militare dei maggiori conflitti che, specialmente negli ultimi anni, stanno suscitando la riprovazione dell'opinione pubblica. Le cause delle sanguinose guerre che si combattono, principalmente in Africa e in Medio Oriente, e che vengono spesso mascherate come guerre di religione, in realtà hanno radici più profonde e, nella quasi totalità dei casi, concernono il controllo di materie prime, sempre più scarse e necessarie al sistema industriale mondiale: il petrolio e il gas naturale. Fin dalla prima crisi energetica del 1973 (Guerra del Kippur), i paesi che si affacciano sul Golfo Persico hanno accumulato una enorme liquidità in petrodollari, il provento della commercializzazione del petrolio universalmente trattato in dollari.

Solo con la Seconda guerra del Golfo, (guerra in Iraq), iniziata nel 2003, gli Stati Uniti hanno preso il diretto controllo delle fonti di produzione di queste materie, ponendo in risalto la posizione strategica della Siria. Lo stato è infatti un crocevia centrale nell'approvvigionamento di questi beni. Non a caso al suo interno si andavano a confrontare due rotte energetiche: una alimentata dal gas e dal petrolio che giunge nel Mediterraneo provenendo dall'Iran e dall'Iraq; la seconda che parte dalla penisola arabica, attraversa la Giordania e la Turchia, giungendo in Europa.

La situazione è diventata ancora più tesa con lo scoppio della guerra nel vicino Yemen, dovuta alla posizione strategica della regione e che, giunta al suo quinto anno di combattimenti, si è rivelata essere il paradiso dei mercenari e ha portato a un massiccio coinvolgimento di paesi di tutto il mondo.

In Africa la situazione è più delicata e sotto la lente di ingrandimento ci sono la Libia e la Nigeria, cioè altri due grossi produttori di petrolio, con la Nigeria produttore anche di gas

metano. La Libia, regione storicamente strategica per l'Italia, a causa della crisi economica e politica, è diventata il fulcro dei movimenti di migranti che infuoca la politica attuale.

Qui di seguito una piccola finestra su alcuni paesi.

III.II. Guerra in Yemen, il ruolo dell'Arabia Saudita

La guerra in Yemen dura ormai da cinque anni e all'orizzonte non si prospettano accordi politici e militari per il cessate il fuoco. La regione è un importante crocevia commerciale, vista la posizione strategica che la vede occupare una fetta importante dello stretto di Bab el Mandeb, che collega il Mar Rosso con il Golfo di Aden.

La guerra è scoppiata nel marzo del 2014 quando i ribelli Huthi hanno preso il controllo della capitale San'a. Questi, alleati delle forze fedeli all'ex presidente Ali Abdullah Saleh, godono del supporto militare dell'Iran, il più grande paese sciita della regione. Agli Huthi si contrappone il governo di Hadi, forte dell'appoggio militare di una coalizione di paesi sunniti, capeggiata dall'Arabia Saudita che importa armi principalmente da Europa e Stati Uniti (nel quinquennio 2013-17, il 61% delle importazioni di armi dell'Arabia Saudita proveniva dagli Stati Uniti).

Gli Stati Uniti, specialmente dopo l'elezione di Donald Trump, hanno ribadito il totale appoggio alla casata Saud, proprio come fece George W. Bush dopo l'11 settembre, nonostante il Congresso sul caso sostenesse che proprio l'Arabia Saudita fosse lo Stato maggiormente coinvolto negli attentati alle Torri Gemelle (Mej 2017).

Secondo lo Armed Conflict Location and Event Data (ACLED), nei primi 11 mesi del 2018, in Yemen, sono state almeno 28.959 le vittime del conflitto in atto, una cifra superiore del 68% rispetto a quella registrata nello stesso periodo del 2017. Si tratta di una guerra che secondo le Nazioni Unite, pur facendo meno *audience* rispetto a quella in Siria, rappresenta «la peggiore attuale crisi umanitaria provocata dall'uomo».

Nonostante ciò, l'Italia e gli altri paesi esportatori continuano a fare affari con la famiglia reale saudita, infrangendo gli obblighi di diritto internazionale, la normativa interna e le risoluzioni del Parlamento Europeo, seppur non vincolanti. L'Italia è impegnata principalmente nella massiccia fornitura di bombe MK-83, costruite nello stabilimento tedesco RWM di Domusnovas, in Sardegna.

Secondo lo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)[6], nel quinquennio 2013-17, dopo l'India, l'Arabia Saudita è stato il più grande cliente del mondo, con un aumento delle importazioni di armi del 225% rispetto al quinquennio 2008-2012. Il regno saudita ha acquistato dall'Occidente il 98% dei sui armamenti, utilizzato nella "guerra fredda" contro l'Iran.

L'Italia, come si evince dal Grafico 6 (pagina successiva), è al quarto posto tra i paesi europei che esportano più armi nella regione, per un totale di 51,9 mln nel 2017, valore in calo rispetto a quelli del 2016 (427,5 mln) e 2015 (257,2 mln).

[6] Si veda SIPRI, *Trends in International Arms Transfers*, 2017.

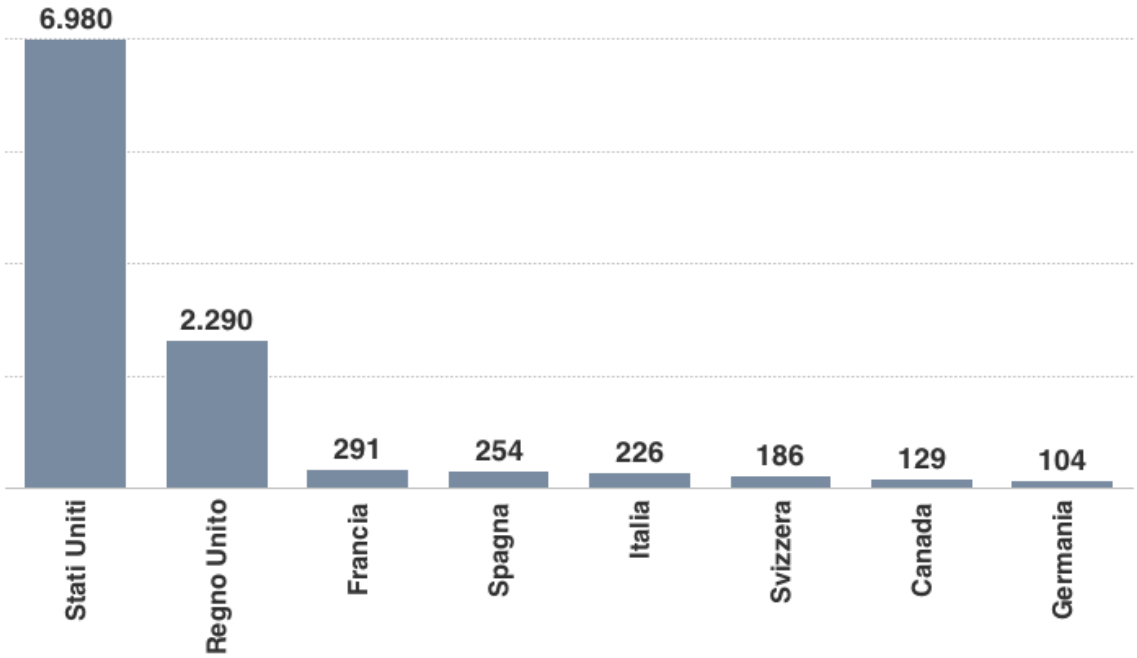


Grafico 6. Maggiori esportatori di armi in Arabia Saudita tra il 2015-2017 (valore in miliardi di euro).
Elaborazione nostra su dati della Relazione Annuale al Parlamento.

Il tema della vendita di armi verso i regimi autoritari e in guerra è tornato di attualità a seguito del recente assassinio del giornalista saudita dissidente Jamal Khashoggi, ucciso il 2 ottobre 2018 all'interno del consolato saudita di Istanbul. La Central Intelligence Agency (CIA) ha confermato il diretto coinvolgimento di Mohammed bin Salman, principe della famiglia reale ed erede al trono dello stato arabo. L'episodio ha portato a forti pressioni internazionali ed è stato definito «*una vera e propria doccia gelata per tutti coloro che vedevano in Mohammed bin Salman la speranza di una Arabia Saudita riformista e più rispettosa dei diritti umani*»[7].

Il Presidente francese Emmanuel Macron si è limitato a condannare il gesto con un comunicato ufficiale, Londra non ha preso alcun provvedimento effettivo, mentre da Berlino è arrivato l'annuncio di un embargo temporaneo verso l'Arabia Saudita, e la Cancelliera Angela Merkel ha invitato gli altri paesi europei a muoversi sulla linea tedesca. C'è da sottolineare però come la sospensione alle vendite non tocchi le aziende tedesche che operano al di fuori dei confini nazionali, *in primis* la RWM, azienda tedesca che produce in Sardegna[8]. All'invito della Cancelliera Merkel, Il governo Conte non ha però espresso una precisa posizione a riguardo della questione dell'*export* di armi.

È però importante sottolineare come il ministro degli Esteri Enzo Moavero Milanesi, nel settembre 2018, abbia chiesto al governo una verifica sul rispetto delle leggi sul commercio di armamenti. Il sottosegretario

[7] Fabio Massimo Castaldo, Vicepresidente del Parlamento Europeo eletto per il Movimento Cinque Stelle in un intervento al Parlamento Europeo, disponibile all'indirizzo: http://www.ilgiornale.it/news/stop-vendita-armi-allarabia-saudita-chi-ne-esporta-pi-italia-1606666.html.

[8] Si veda «Perché l'Italia continua a permettere la vendita armi all'Arabia Saudita», in *Il Post*, disponibile all'indirizzo: https://www.ilpost.it/2018/12/24/italia-vende-armi-arabia-saudita/.

agli Esteri Guglielmo Picchi (Lega) ha replicato su Twitter sottolineando come il processo autorizzativo per l'*export* di materiali di difesa sia rigoroso e, in caso di cambio dell'indirizzo politico, il governo sarà responsabile per le negative conseguenze occupazionali ed economiche. Come però già più volte riportato nel documento, è evidente che la vendita non è conforme né alla normativa interna, né a quella internazionale. Questi interventi mettono in luce le divergenze ideologiche e di approccio tra i due partiti di governo; inoltre i problemi politici funzionali, derivanti dalla difficile alleanza tra Lega e Movimento Cinque Stelle, ha portato il tema dell'*export* di armamenti in secondo piano rispetto ad altri aspetti dell'azione del Governo. Ciò potrebbe portare al sospetto che l'Italia abbia più a cuore la cura dei propri interessi economici, piuttosto che il rispetto dei diritti umani.

III.III. Qatar

Il Qatar è uno dei più piccoli Stati Arabi, ma ha un ruolo ed un'importanza molto maggiori di quelle che sono le sue reali dimensioni poiché può contare su ingentissime riserve di petrolio e gas naturale. Doha, così come le altre capitali dei paesi Arabi, ha acquisito fama internazionale per il lusso, lo sfarzo, gli eccessi, le meraviglie dell'edilizia e i prodigi architettonici.

L'incredibile ascesa economica del Qatar, avvenuta in un lasso di tempo relativamente breve, ha portato ad accordi internazionali con le maggiori potenze a livello mondiale, in modo particolare con i paesi dell'Occidente, che sono culminati con un piano per la costruzione di nuove infrastrutture legato, *in primis*, ai Mondiali di calcio del 2022.

A partire dal 2011 circa, il Qatar ha iniziato a diventare sempre più assertivo nella sua politica per il Medio Oriente e il Nord Africa e ha avviato un rapido sviluppo delle sue forze armate. Secondo l'ultimo rapporto SIPRI del marzo 2018, le importazioni di armi dal Qatar sono aumentate del 166% rispetto al quinquennio 2008-2012 e rispetto al periodo compreso tra il 2013-2017. La maggior parte di queste (il 67% nel 2013-2017) provengono dagli Stati Uniti, che si confermano primo esportatore a livello mondiale (SIPRI 2017). Il piccolo paese del Golfo Persico è il primo importatore italiano nel 2017 con un ammontare pari a 4,221 Mld di euro grazie alla commessa effettuata dal Ministero della Difesa qatariota.

I numeri dell'*export* italiano verso il Qatar hanno avuto un *trend* in continuo aumento negli ultimi anni. Già nel 2016 il piccolo paese arabo si trovava all'ottavo posto tra quelli a cui l'Italia destinava armamenti, per un totale di euro 341 mln, pari a +874,3% rispetto al 2015 (35 milioni), e incredibilmente più elevato rispetto al 2014, quando le importazioni ammontavano ad appena 1,7 mln di euro.

Il nostro governo ha stretto accordi economici e militari con il Qatar nonostante l'embargo imposto da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Bahrein ed Egitto, «i quali accusano il paese di sostenere il terrorismo e avere legami molto stretti con l'Iran, paese sciita considerato dai sauditi il loro nemico numero uno» (Il Post 2018). Il Qatar ha rigettato la lista di 13 richieste che i paesi Arabi e l'Egitto gli hanno inviato il 23 giugno 2018. Tra queste troviamo la chiusura di Al Jazeera e di altri media, il declassamento dei legami con l'Iran, l'interruzione dei legami con organizzazioni terroristiche, tra cui i Fratelli Musulmani, e il pagamento di risarcimenti ai paesi del Golfo dovuto alle politiche attuate da Doha (De Gregorio 2017).

Questa posizione comune dei paesi Arabi ha fortemente influenzato la decisione qatariota di uscire dall'OPEC a partire dal 1° gennaio 2019. L'aumento delle tensioni con i paesi vicini, che lo accusano di promuovere politiche di destabilizzazione, è stato il fattore che ha contribuito maggiormente al declino del Qatar in termini di pace.

Il Paese ha infatti subito il più grande peggioramento dell'indice di pace di qualsiasi

altro paese, arretrando nel 2018 di ben 26 posizioni nel Global Peace Index (GPI 2018). I profondi legami che l'Italia ha stretto con il Qatar derivano principalmente dai massicci investimenti qatarioti nel nostro paese: l'acquisto di hotel e resort in Sardegna, della casa di moda Valentino, di grattacieli a Milano Porta Nuova e della compagnia aerea AirItaly.

Tuttavia, nonostante la situazione politico-diplomatica di Doha rimanga complessa, il paese rimane un'ottima meta per gli investitori stranieri grazie al quadro macroeconomico comunque stabile, con significativi tassi di crescita ed una elevata capacità di spesa.

Il Qatar è in grado di offrire una serie di vantaggi agli investitori come il basso livello di tassazione con una *flat tax* su redditi d'impresa al 10%. D'altro canto, in diversi settori si riscontra ancora una notevole mancanza di trasparenza, specialmente in tema di appalti pubblici.

I rapporti commerciali tra il nostro paese e il Qatar non interessano solo il campo della difesa ma si estendono a tutte le nuove opportunità nei diversi settori, da quello edile ed immobiliare, al *landscaping* e al settore dello sviluppo sostenibile, che sono le ultime tendenze in quanto rispondono alle aspettative del Qatar National Vision 2030 (Qatar General Secretariat for Development Planning 2008).

Secondo quanto riportato dal Dr. Giosafat Riganò (incaricato d'affari all'ambasciata italiana di Doha), l'Italia è il secondo maggior fornitore di marmo del Qatar, con una crescita dell'interscambio del 30% nel 2017[9].

Il nostro governo attuale, come storicamente altri governi italiani in passato, vuole rafforzare le relazioni commerciali con Doha, ma non ha intenzione di esporsi diplomaticamente e militarmente nei confronti di un paese così discusso, come successe nel 2011 quando «Gheddafi fu abbandonato al suo destino, appena sei mesi dopo aver firmato con lui importanti contratti miliardari» (Negri 2018).

III.IV. Turchia

La Turchia, con l'introduzione delle modifiche costituzionali del referendum dell'aprile 2017, ha adottato un sistema di governo presidenziale e sta attraversando una situazione politica molto delicata. Il governo di Ankara, nel quinquennio 2013-2017, è stato il quindicesimo esportatore di armi a livello mondiale (0.8% del totale esportato nel mondo) e ha incrementato in maniera esponenziale le sue esportazioni, *in primis* veicoli corazzati speciali, verso gli Stati del Medio Oriente.

L'Italia negli ultimi anni ha stretto importanti accordi militari con Ankara, che hanno fatto lievitare la posizione di quest'ultima nella classifica degli *export* italiani dalla diciassettesima posizione nel 2015 (euro 129 mln), alla decima nel 2016 (euro 133,4 mln), per raggiungere la sesta posizione nel 2017, con un valore complessivo di Euro 266,1 mln.

La Turchia, fin dalla nascita dello stato turco, è impegnata nella delicata questione curda ed il 2018 si è rivelato come un anno di ripresa degli scontri armati, specialmente nel sud-est del paese, tra i militari turchi e il Partito dei lavoratori del Kurdistan armato (PKK).

Le relazioni tra i governi statunitense e turco sono state caratterizzate dalla disapprovazione della Turchia al sostegno degli Stati Uniti alle forze curde affiliate al PKK in Siria, coinvolte nelle operazioni contro le forze dello Stato islamico estremista (SI). Inoltre, il Dipartimento di Stato americano ha sollevato più volte preoccupazioni sulle

[9] Per un approfondimento si veda Ambasciata di Italia a Doha, ambasciata/news/dall_ambasciata/2018/05/italiahttps://www.ilpost.it/2018/12/24/italia-vende-armi-arabia-saudita/-e-qatar-forte-crescita-degli.html.

questioni relative al rispetto dei diritti umani in Turchia (Talbot, Frappi 2011).

L'Italia, nel 2018 è stato il quinto *partner* commerciale della Turchia, dove le nostre aziende vendono oltre 10 miliardi di prodotti. I dati dell'agenzia specializzata nel supporto delle imprese italiane all'estero riportano come le prospettive di vendita di prodotti italiani ad Ankara sono destinate ad avere un incremento del 6% tra il 2018 e il 2021 passando da 10,7 mld a 12 mld. Tra le principali imprese italiane che operano nel paese troviamo Pirelli, Fiat e Unicredit, aziende italiane che hanno sfruttato i positivi tassi di crescita turchi. Tra i settori di *export* italiano nel paese primeggia il comparto infrastrutture-costruzioni-logistica dove l'Italia è impegnata nella costruzione di autostrade e impianti idroelettrici, nella linea ad alta velocità che collega Ankara ad Istanbul o nella depurazione delle acque[10].

Il paese, al confine tra Europa e Medio Oriente, è inoltre un crocevia fondamentale per i movimenti di migranti diretti verso l'Europa. La Turchia continua infatti ad ospitare il maggior numero di rifugiati al mondo. Dei 3,4 milioni di migranti che vivono in Turchia, la maggior parte proviene dalla Siria, ma numerosi sono i richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan, dall'Iraq e da altri paesi dell'area.

Il governo di Erdogan ha sfruttato i flussi di migranti provenienti dal Medio Oriente per giungere ad accordi economici e politici con l'Unione Europea che si basano su aiuti economici per prevenire l'ulteriore migrazione verso Occidente. Nonostante ciò, nel 2017 le relazioni UE-Turchia si sono deteriorate a causa del peggioramento del rispetto dei diritti umani e politici nel paese e ciò ha portato a una risoluzione del Parlamento europeo e di alcuni Stati membri, che chiede la sospensione del processo di adesione della Turchia all'UE. Ricordiamo infatti come, secondo il rapporto del GPI, la Turchia si trovi nell'ultima posizione tra i paesi europei in termini di pace e alla posizione 149 tra i 163 paesi posti sotto osservazione.

È significativo il fatto che la Turchia stia pensando di reintrodurre la pena di morte (abolita nel 2004), rinunciando così a uno dei fondamentali ideali di democrazia e rispetto dei diritti umani su cui si fonda l'Unione Europea (GPI 2018).

III.V. Kenya

È doveroso aprire una parentesi sul Kenya dato che il paese africano si trova all'ottava posizione nella classifica degli *export* italiani ed ha fatto registrare il maggior incremento di vendita di armi rispetto al 2016. L'Italia ha avuto infatti un importante incremento dell'*export* verso il paese passando da 1,8 mln nel 2016 a 207,5 mln nel 2017.

Le relazioni tra Italia e Kenya si stanno approfondendo, grazie all'aumento del volume dei nostri scambi commerciali ed al crescente coinvolgimento di aziende italiane interessate ad investire in Kenya. Negli ultimi anni c'è stato un incremento del numero di giovani keniani che raggiungono il nostro paese per studiare e visitare l'Italia e, allo stesso modo, sono lievitati i numerosi contributi delle ONG italiane e internazionali che operano direttamente nel paese.

L'Italia è, inoltre, uno dei pochi paesi che hanno annullato il debito del Kenya e lo hanno convertito in 93 iniziative di sviluppo: un vero e proprio esempio dell'uso di strumenti finanziari innovativi utilizzati per sostenere la crescita di un paese *partner*[11].

La politica internazionale del Kenya è fortemente orientata al raggiungimento e alla salvaguardia dei propri interessi economici, grazie a strette relazioni con i

[10] https://www.repubblica.it/economia/2018/08/10/news/turchia_un_partner_da_20_miliardi_di_scambi-203811572/.

[11] Per un approfondimento si veda http://www.infomercatiesteri.it/relazioni_internazionali.php?id_paesi=16.

maggiori paesi donatori e ad una maggiore integrazione regionale, soprattutto nell'ambito dell'East African Community (EAC). Molto promettente è sotto questo profilo la prospettiva di conclusione di un Economic Partnership Agreement (EPA) con l'UE che dovrebbe favorire gli scambi commerciali ed incrementare l'attrattiva del Kenya per gli investimenti diretti in Africa Orientale (Alberizzi 2018).

Il rapporto di Freedom House del 2018 mostra come, nonostante quanto detto in precedenza, in Kenya i diritti politici e le libertà civili siano seriamente compromessi dalla corruzione pervasiva e dalle azioni violente delle forze di polizia. Specialmente negli ultimi anni giornalisti e i lavoratori della società civile sono stati soggetti a leggi restrittive e intimidazioni esercitate dal governo (Freedom House 2018).

Nel quinquennio 2013-17, il Kenya ha acquisito 15 elicotteri di cui 2 da combattimento di seconda mano e 13 da trasporto, 65 veicoli corazzati leggeri e un piccolo numero di obici semoventi (SIPRI 2018); a questi si aggiungono ingenti approvvigionamenti di armi, specialmente di fascia bassa a causa della mancanza di fondi.

La situazione interna in Kenya si è complicata negli ultimi anni in quanto il governo nazionale sta combattendo i rivoltosi di al-Shabaab sul proprio territorio e in Somalia. Questi sono definiti come la peste del Corno d'Africa. Al-Shabāb (parola originata dall'arabo, Al-Shabāb, La Gioventù), sono un gruppo di violenti guerriglieri somali, islamici, fanatici, alleati di Al-Qaeda e violentemente opposti al Governo Federale Transitorio della Somalia (TFG) e a tutto quello che è occidentale, ovvero non islamico. «I ribelli di Al Shabaab ricorrono alla strategia del terrore per fare pressione sul Kenya e rivendicare il ruolo e l'impegno verso la causa quaedista nel jihadismo globale» (Giomi 2019).

A testimonianza della complessa situazione in Kenya c'è il rapimento, avvenuto lo scorso 20 novembre 2018, della giovane volontaria italiana Silvia Romano nel villaggio Chakama, contea di Kilifi. Nelle prime settimane successive al rapimento, si sono succeduti alcuni avvenimenti importanti, come arresti da parte della polizia kenyota e rivelazioni incoraggianti, che hanno fatto sperare in una risoluzione positiva e a breve del sequestro. Tuttavia, a quattro mesi dalla sparizione della giovane non si hanno aggiornamenti sulle intenzioni e le azioni che la Farnesina, congiuntamente con i corpi diplomatici italiani, ha intenzione di portare avanti con il supporto delle forze di polizia locali.

IV. Conclusioni

La *Relazione governativa sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento per l'anno 2017* conta quasi 700 pagine. Di queste, la grande maggioranza è costituita dalle licenze per le autorizzazioni a movimenti di materiali di armamento. Le cifre del mercato delle armi sono riportate nel dossier che, in virtù della legge 9 luglio 1990, n.185, il Governo ogni anno invia al Parlamento. Con il tempo il documento è divenuto di sempre di più difficile lettura. Risulta soprattutto complicato mettere assieme la tipologia di armi, il tipo di azienda e il paese di destinazione, e si rivela difficile conoscere qual è l'ammontare delle intermediazioni bancarie. Il giro di denaro alimentato dalla vendita di armi è in aumento in tutto il mondo e influisce sul bilancio di ogni paese. La vendita di armi è pari infatti allo 0.9% del Pil in Italia.

Il Qatar nel 2017 si è confermato primo acquirente italiano con la commessa da euro 4,221 mld e il valore complessivo degli *export* italiani, seppur in calo rispetto al 2016, si conferma su un *trend* a rialzo, e per il secondo anno consecutivo supera i 10 miliardi di euro. I mass media non sembrano aver alcuna intenzione a "rompere il silenzio" sulla vendita di armi, vista anche l'oscurità della materia sotto esame. Tra i paesi destinatari del materiale di armamento italiano, ve ne sono molti in cui i principi democratici e il rispetto dei diritti umani sono messi a repentaglio da sistemi autoritari, come nel caso delle monarchie del Golfo o dei paesi della zona africana, impegnati in guerre civili.

Se l'Italia non riesce a mettere fine a una vendita di armi che non rispetta la normativa interna, anche l'Unione Europa non è stata capace di dare importanti segnali in questa direzione. In un'epoca storica nella quale l'armamento degli Stati rimane un diritto a tutela del principio di autodeterminazione dei popoli, c'è bisogno di una maggiore regolamentazione degli *export* di armi. Il nostro paese, non rispettando le normative interne e le indicazioni della comunità internazionale rischia di non rispondere più alla domanda di cambiamento. L'Italia non può più acconsentire a vendite di armi che violano le risoluzioni della comunità internazionale per motivazioni economiche. «Non possiamo più renderci complici silenziosi, privilegiando i profitti a scapito delle persone» (On. Castaldo al PE, 14 novembre 2018).

Paese	Amnesty	T/C	GPI (posizione su 163 paesi)
Qatar	X	T/C	56
Turchia	X	T	149
Kenya	X	T/C	123
Pakistan	X	T/C	151
Algeria	X	T	109
Oman	X		73
Iraq	X	T/C	160
India	X	T/C	136
Indonesia	X	T	55
Arabia Saudita	X	C	129
Camerun	X	T	133
Bangladesh	X	T	93
EAU	X	T	45
Egitto	X	T/C	142

Tabella 6. Paesi segnalati tra i maggiori importatori dall'Italia nel 2017. Indichiamo con X i paesi segnalati per violazione dei diritti umani, con T situazione di tensione e con C tensione di conflitto.

Carlo Corsetti Antonini è iscritto al corso di Laurea Magistrale in *Relazioni Internazionali* presso l'Università LUISS Guido Carli, dove si è laureato in S*cienze Politiche* nel 2018. Ha lavorato a un progetto dedicato al commercio di armi durante un periodo di tirocinio presso IRIAD dal gennaio 2019.

Bibliografia

Alagos P. (2018) «Exports growth pushes Qatar-Italy trade volume to €2.3bn in 2017: ITA», in *Gulf Times*, disponibile all'indirizzo: https://ambdoha.esteri.it/ambasciata_doha/en/ambasciata/news/dall_ambasciata/2018/05/italia-e-qatar-forte-crescita-degli.html (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Alberizzi M. (2018) «Scambi commerciali con il Kenya cresciuti: l'ambasciatore Massoni termina il mandato», in *Africa ExPress*, disponibile all'indirizzo: https://www.africa-express.info/2018/09/01/scambi-commerciali-con-il-kenya-cresciuti-lambasciatore-massoni-termina-il-suo-mandato/ (ultimo accesso 22 marzo 2019).

The Arms Trade Treaty" https://thearmstradetreaty.org (ultimo accesso 22 Marzo 2019)

Beretta G. (2018) *Export armi: Italia non dice a chi le vende. Segreti anche con* Onu, Osservatorio Diritti

De Gregorio A. (2017) «Qatar, le 13 richieste impossibili dei paesi arabi: Chiudete al-Jazeera", in *Corriere della Sera*, disponibile all'indirizzo https://www.corriere.it/esteri/cards/qatar-diktat-13-punti-paesi-arabi-c-anche-chiusura-al-jazeera/chiudere-al-jazeera_principale.shtml (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Donini M. (2018) «L'Italia ripudia la guerra, ma non gli affari che le girano intorno», in *Il Fatto Quotidiano*, disponibile all'indirizzo https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/10/30/litalia-ripudia-la-guerra-ma-non-gli-affari-che-le-girano-attorno/4728327/ (ultimo accesso 22 Marzo 2019)

Info MercatiEsteri (2018) *Turchia*, disponibile all'indirizzo http://www.infomercatiesteri.it/paese.php?id_paesi=95 (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Freedom House (2018) *Freedom in the World 2018*

Giomi G. (2019, «Al Shabaab colpisce ancora Nairobi», in *Il Caffè Geopolitico*, disponibile all'indirizzo https://www.ilcaffegeopolitico.org/103187/al-shabaab-colpisce-ancora-nairobi (ultimo accesso 22 marzo 2019)

GPI (2018), *Global Peace Index 2018*

Il Post (2018) «Perché l'Italia continua a permettere la vendita di armi all'Arabia Saudita?», disponibile all'indirizzo https://www.ilpost.it/2018/12/24/italia-vende-armi-arabia-saudita/ (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Lamperti L. (2019) «Papa Francesco negli Emirati Arabi. Dialogo con l'Islam che combatte in Yemen», Affaritaliani.it., disponibile all'indirizzo http://www.affaritaliani.it/politica/geopolitica/papa-francesco-negli-emirati-arabi-dialogo-con-islam-che-bombarda-lo-yemen-585670.html (ultimo accesso 22 marzo 2019)

La Repubblica (2018), «Turchia, per l'Italia un partner da 20 miliardi di scambi», disponibile all'indirizzo https://www.repubblica.it/economia/2018/08/10/news/turchia_un_partner_da_20_miliardi_di_scambi-203811572/ (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Mej I. (2017), «Qatar: l'Italia lo arma, i Paesi del Golfo lo bandiscono», in *Il Fatto Quotidiano*, disponibile all'indirizzo https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/06/06/qatar-litalia-lo-arma-i-paesi-del-golfo-lo-

bandiscono/3638858/ (ultimo accesso 22 marzo 2019).

Ministero Della Difesa (1990) *Nuove norme sul controllo dell'esportazione importazione e transito dei materiali di armamento*, in Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14-07-1990

Ministry of Development Planning and Statistics (2008) *Qatar National Vision 2030, General Secretariat For Development Planning*

Mori E. (2017) *Esportazioni temporanee di armi e munizioni - Nuovo regime 2016*, Enciclopedia delle armi, disponibile all'indirizzo http://www.earmi.it/ (ultimo acceso 22 marzo 2019)

Negri A. (2018) «La visita dell'emiro non era di cortesia», in *Il Manifesto* (ultimo accesso 24 marzo 2019)

Ragazzi M. (2005) *La dimensione economica dei conflitti armati*, in Beccegato P. (a cura di), *Guerra alla finestra. Rapporto di ricerca su conflitti dimenticati, guerre infinite, terrorismo internazionale*, Bologna, Il Mulino

Ricca V. (2019) «Normativa e prassi europee sull'esportazione di materiali d'armamento: focus sulle regioni nordafricana e mediorientale», in *IRIAD Review* 1-2: 35-68

Ronzitti N. (2013*) Il Trattato internazionale sul commercio di armi*, Istituto Affari Internazionali (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Sabatini M. (2018) Qatar, il Belpaese si avvicina all'economia del paese più ricco del mondo, Exportiamo.it, disponibile all'indirizzo https://www.exportiamo.it/aree-tematiche/14066/qatar-il-belpaese-si-avvicina-all-economia-del-paese-piu-ricco-del-mondo/ (ultimo accesso 18 marzo 2019)

Silvestri V. (2019) *Ancora silenzio e più dubbi sul rapimento di Silvia Romano*, Voci Globali, disponibile all'indirizzo https://vociglobali.it/2019/01/16/ancora-silenzio-e-piu-dubbi-sul-rapimento-di-silvia-romano/ (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Simoncelli M. (2002) *Armi leggere guerre pesanti*, Soveria Mannelli, Editore Rubbettino

SIPRI (marzo 2018) *Trends in international arms transfers, 2017* (ultimo accesso 16 febbraio 2019)

Talbot V, Frappi C. (2011) *La situazione politica in Turchia alla vigilia delle elezioni legislative*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) (ultimo accesso 22 marzo 2019)

Vignarca F. (2018) «Ecco dove l'Italia esporta le armi che produce», *Terra Nuova*, disponibile all'indirizzo https://www.terranuova.it/News/Attualita/Ecco-dove-l-Italia-esporta-le-armi-che-produce (ultimo accesso 13 marzo 2019)

Il Trattato di Aquisgrana: il rilancio della relazione franco-tedesca e le sue possibili implicazioni per la difesa europea

The Aachen Treaty: the relaunch of the Franco-German relation and its possible implications for the European Defence

di Benedetta Giuliani

Abstract: Il 22 gennaio 2019 Francia e Germania hanno firmato il Trattato di Aquisgrana (Aachen Treaty) il quale individua una serie di misure per rafforzare la cooperazione franco-tedesca in alcuni settori-chiave, dall'economia alla difesa. L'analisi intende esaminare le disposizioni del Trattato di Aquisgrana in materia di cooperazione difensiva e valutare le possibili ripercussioni di un eventuale rilancio della *partnership* difensiva franco-tedesca sul processo di integrazione difensiva europeo. L'analisi terrà conto dello sviluppo delle relazioni bilaterali tra Francia e Germania a partire dalla seconda metà del XX secolo.

Parole chiave: Trattato di Aquisgrana; relazione franco-tedesca; cooperazione difensiva; integrazione europea; politica di difesa europea; export di armi

Abstract: On 22th January 2019 France and Germany signed the Treaty of Aachen. The Treaty defines a set of measures in order to strengthen Franco-German cooperation in key sectors such as economy and defence. The paper aims to analyse the Treaty of Aachen's dispositions relating to defence cooperation and to assess the implications that the relaunch of the Franco-German defensive partnership could have on the process of European defensive integration. The analysis will be placed in a historical framework that considers the development of bilateral relations between France and Germany from the second half of the 20th century

Keywords: Treaty of Aachen; Franco-German relationships; defence cooperation; European integration; European defence policy; Arms export

Introduzione

La firma del Trattato di Aquisgrana nel gennaio 2019 ha rappresentato l'ultimo capitolo nella storia della cooperazione franco-tedesca, iniziata nel 1950 con il piano Schuman e poi formalizzata nel 1963 con la sigla del Trattato bilaterale dell'Eliseo. Il Trattato risponde all'esigenza di rilanciare il rapporto bilaterale dopo una fase di stallo, iniziata nel 2012, durante la quale gli indirizzi di Francia e Germania relativi ad alcuni temi centrali dell'agenda politica europea si sono progressivamente allontanati. Si pensi, ad esempio, alla questione dell'unione fiscale, sostenuta dalla Francia e guardata con sospetto dalla Germania, o alla gestione della politica mediterranea fortemente influenzata dall'intervento militare in Libia, appoggiato da Parigi ma non da Berlino.

L'elezione di Emmanuel Macron alla presidenza francese nel 2017 ha creato le condizioni per ravvivare la relazione franco-tedesca in corrispondenza di una fase di stallo nei rapporti bilaterali tra Parigi e Berlino e, soprattutto, in contemporanea a una crisi politica diffusa a livello continentale. Il panorama strategico e politico europeo è stato scosso dalla *Brexit* e dall'incrinarsi delle relazioni transatlantiche conseguente all'elezione di Donald Trump alla presidenza americana.

Infine, il profilarsi di un rafforzamento delle forze nazionaliste alle prossime elezioni europee, a fronte di un indebolimento dei partiti popolari e socialdemocratici, costituisce un ulteriore minaccia alla sopravvivenza del progetto europeo (Euractiv 2019).

Il difficile periodo storico attraversato dall'Unione Europea (UE) ha rappresentato un elemento di primo piano nelle lunghe trattative che hanno portato alla firma del Trattato di Aquisgrana. Il quadro di cooperazione delineato dal Trattato di Aquisgrana, difatti, è considerato funzionale non solo al consolidamento del rapporto bilaterale franco-tedesco ma anche alla tutela dell'integrità del processo di unificazione europea. L'esistenza di un rapporto diretto tra la cooperazione franco-tedesca e la coesione del progetto europeo è stata esplicitamente dichiarata da Macron secondo il quale, alla base del Trattato, vi è la presa di coscienza della responsabilità che Francia e Germania dovrebbero esibire in un momento in cui l'Europa è minacciata dall'esterno e dall'interno (Von Der Burchard 2019).

Il nesso tra il rafforzamento della cooperazione bilaterale e il potenziamento dell'Europa nel suo insieme è particolarmente evidente nella sezione del Trattato che si occupa di sicurezza e difesa, nella quale si afferma che l'approfondimento della collaborazione franco-tedesca in materia di sicurezza e difesa dovrebbe essere condotta in parallelo a un rafforzamento della capacità complessiva dell'UE di rispondere alle crisi e ai conflitti.

L'intento dell'analisi è quello di esaminare le disposizioni del Trattato di Aquisgrana in materia di sicurezza e difesa e di valutare quali potrebbero essere le possibili ripercussioni per lo sviluppo dell'integrazione difensiva europea. L'analisi sarà suddivisa in tre sezioni. La prima parte sarà dedicata alla ricostruzione del quadro storico della cooperazione tra Francia e Germania, a partire dal 1963, anno in cui fu siglato il Trattato dell'Eliseo che istituzionalizzò la *partnership* tra Parigi e Berlino. Una attenzione particolare sarà attribuita alla genesi della collaborazione difensiva tra i due Paesi. La seconda parte passerà in rassegna la struttura e il contenuto del Trattato di Aquisgrana. La terza parte cercherà di valutare le possibili implicazioni che una rinnovata *partnership* franco-tedesca potrebbe avere sulla politica di difesa europea.

I. Lo sviluppo della relazione franco-tedesca: il quadro post-1945

L'antenato da cui il Trattato di Aquisgrana discende direttamente è il Trattato dell'Eliseo, siglato dalla Francia e dalla Germania Ovest nel 1963, il quale ebbe come esito quello di creare un quadro istituzionale per la cooperazione franco-tedesca. L'accordo dell'Eliseo sancì, sul piano bilaterale, la riappacificazione tra la Francia di Charles de Gaulle e la Repubblica Federale Tedesca di Konrad Adenauer. Sul piano continentale, il processo di integrazione europea, originatosi a partire dal 1950, aveva contribuito a riavvicinare i due Paesi inserendoli all'interno di una medesima comunità economica e politica.

La portata simbolica del Trattato dell'Eliseo fu subito messa in risalto dai suoi stessi autori. Secondo il ministro degli esteri francese Couve de Mourville, l'accordo «sigillava per sempre la riconciliazione tra Francia e Germania» e terminava la rivalità che era stata un fattore determinante all'origine delle crisi continentali fin dal 1871 (de Mourville citato in Krotz, Schild 2013: 54). Sul piano dei contenuti, il Trattato dell'Eliseo definiva la forma dei rapporti intergovernativi francotedeschi nelle aree politiche coperte dal Trattato (affari esteri, difesa, relazioni culturali) stabilendo anzitutto una cornice temporale – poi evoluta nel tempo – che regolarizzasse gli incontri tra i rappresentanti di Parigi e Bonn (cfr. tabella 1).

Questa cornice impegnava i capi di Stato e di Governo a incontrarsi almeno due volte all'anno; i ministri degli esteri a incontrarsi almeno una volta ogni tre mesi; gli alti ufficiali responsabili degli affari politici, economici e culturali a incontrarsi ogni mese, alternativamente a Parigi e a Bonn. Incontri regolari erano previsti anche per quanto concerneva le autorità responsabili della difesa, dell'educazione e delle politiche giovanili[1]. I ministri della Difesa erano chiamati a incontrarsi almeno una volta ogni tre mesi.

L'accordo del 1963 prevedeva che i due governi si sarebbero consultati, prima di esprimere una posizione individuale, su tutte le questioni più rilevanti della politica estera (tra cui gli affari europei, la politica atlantica, le relazioni tra Est ed Ovest). Nell'ambito della difesa e degli armamenti, il progetto cooperativo delineato dal Trattato dell'Eliseo si articolava su tre punti fondamentali: armonizzazione delle rispettive dottrine strategiche e relativa creazione di centri di ricerca per implementare tale obiettivo; incremento degli scambi tra il personale delle forze armate; realizzazione di progetti congiunti per lo sviluppo di armamenti.

Nonostante i governi francese e tedesco fossero riusciti a formalizzare un quadro cooperativo con annessi meccanismi di consultazione, gli indirizzi delle rispettive politiche estere e difensive continuarono a mantenere traiettorie spesso divergenti le quali impedirono, sia durante la Guerra fredda sia dopo la conclusione del conflitto bipolare, il raggiungimento di una vera e propria integrazione difensiva (Krotz, Wolf 2018).

Tali divergenze erano presenti già al momento del dibattito politico che precedette la firma dell'accordo dell'Eliseo.

[1] Una versione in inglese del Trattato dell'Eliseo è consultabile all'indirizzo: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-the-elysee-treaty-joint-declaration-of-francogerman-friendship

Livello di cooperazione	Frequenza degli incontri
Capi di Stato e di Governo	1963-2000: almeno due volte l'anno secondo il Trattato dell'Eliseo 2001 in poi: incontri irregolari nel contesto del "Processo di Blaesheim" Da settembre 2001 a gennaio 2014: 41 incontri bilaterali informali
Ministri degli esteri	1963-2001: almeno quattro volte all'anno secondo il Trattato dell'Eliseo Dal 2001: incontri mensili
Ministri della difesa	Almeno quattro volte all'anno
Consultazioni intergovernative franco-tedesche	1963-2003: due volte all'anno Tra il 1963 e il 2003: 80 summit francotedeschi in totale
Consiglio Ministeriale franco-tedesco	Dal 2003: due volte all'anno
Consiglio di Sicurezza e difesa	Dal 1998: due volte all'anno

Tabella 1. Incontri intergovernativi bilaterali regolarizzati dal 1963. Fonte: Krotz, Wolf, Franco-German Security Cooperation in The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces.

La decisione del parlamento tedesco di inserire nel preambolo alla ratifica del Trattato il riferimento alla stretta relazione tra Europa e Stati Uniti («*einer engen Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika*»[13]) e all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Economica Europea (CEE), manifestava l'orientamento atlantista della politica estera di Bonn, in aperto contrasto con l'indirizzo gollista, il quale era intenzionato a ridurre l'influenza angloamericana sull'Europa occidentale (appena una settimana dopo la firma del Trattato dell'Eliseo, De Gaulle avrebbe espresso il veto sull'ingresso dei britannici nella CEE).

I governi di Parigi e di Bonn si rilevarono inoltre incapaci di ottenere progressi significativi per ciò che concerneva l'armonizzazione delle rispettive dottrine militari e culture strategiche le quali continuarono a riflettere diverse ambizioni e soprattutto un diverso modo di concepire il proprio ruolo in relazione a quello di altri attori internazionali, gli Stati Uniti in particolare. Mentre il principio guida della politica di difesa francese rimase quello dell'autonomia nazionale, la Germania fece del rafforzamento della *partnership* atlantica il cardine della propria politica di sicurezza e difesa.

Nonostante tali differenze, la cooperazione difensiva francotedesca continuò a svilupparsi in maniera costante tra gli anni Sessanta e Novanta, periodo durante il quale la collaborazione nell'ambito della produzione di armamenti divenne una delle aree più proficue della *partnership* tra Francia e Germania. Alla collaborazione industriale corrispose un incremento delle iniziative politiche in ambito difensivo tra i due Paesi, sia a livello multilaterale (si ricordi la promozione, nel 1976, da parte della Francia e della Germania insieme ad altri membri NATO dello Independent European Programme

[13] Il testo originale della ratifica è consultabile all'indirizzo: https://www.cvce.eu/obj/preamble_to_the_elysee_treaty_ratification_bill_bonn_15_june_1963-en-cb4f6630-4187-436a-922b-f14f13a2ea2e.html

Group, iniziativa per il coordinamento del *procurement* militare) sia a livello bilaterale (Ivi, 444). Gli anni Ottanta, in particolare, videro la comparsa di nuovi meccanismi di consultazione nell'ambito securitario e difensivo. Nel 1982 venne istituita la Commissione francotedesca per la sicurezza e la difesa, un organo per il coordinamento delle politiche estere e difensive il quale avrebbe operato attraverso gli incontri regolari dei rispettivi ministri degli esteri e della difesa (Hürsoy 2002: 163), mentre nel 1988 venne creato il Consiglio francotedesco di sicurezza.

Nello stesso periodo i due Paesi cercarono inoltre di attuare le disposizioni del Trattato dell'Eliseo per ciò che concerneva l'incremento dell'interazione tra le rispettive forze armate. nel 1987 Helmut Kohl e François Mitterand decisero di sperimentare una forma di integrazione militare binazionale attraverso l'istituzione della brigata francotedesca, un corpo formato da soldati di entrambi gli eserciti e sottoposto a un comando congiunto francotedesco. Il rafforzamento dei legami istituzionali è proseguito anche nel periodo successivo alla fine della Guerra fredda e alla riunificazione della Germania. Nel 2001, in occasione del quarantesimo anniversario del Trattato dell'Eliseo, Jacques Chirac e Gerard Schröder avviarono il cosiddetto Processo di Blaesheim, il quale prevedeva lo svolgimento di una serie di incontri informali con cadenza regolare.

II. L'integrazione difensiva secondo il Trattato di Aquisgrana

Il Trattato di Aquisgrana si compone di ventotto articoli per un totale di tredici pagine. Nel preambolo viene dichiarata l'intenzione di approfondire la cooperazione bilaterale in materia di politiche europee. Al fine di rafforzare la «coesione» dell'Unione (Trattato di Aquisgrana: 2), il Trattato ribadisce che tale rapporto cooperativo è aperto alla partecipazione di altri Stati europei.

Il primo capitolo del Trattato è dedicato agli affari europei, un ambito nel quale Francia e Germania si impegnano a raggiungere una maggiore convergenza sia per quanto riguarda le politiche economico-sociali, sia per quanto concerne l'ambito della *high politics*. L'articolo 1 menziona la promozione di una politica estera e di sicurezza comune, mentre l'articolo 2 dichiara che Francia e Germania si impegnano a consultarsi regolarmente a tutti i livelli istituzionali prima dei grandi incontri europei.

I temi della pace, della sicurezza e dello sviluppo costituiscono invece il focus del secondo capitolo. L'articolo 3 afferma che i due Stati approfondiranno la cooperazione in materia di difesa e di sicurezza, interna ed esterna, cercando al tempo stesso di «rafforzare la capacità di azione autonoma dell'Europa». La ricerca di una maggiore capacità d'azione si pone in continuità con uno degli obiettivi individuati dalla *European Global Strategy* (2016) la quale rappresenta l'aggiornamento delle priorità e degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE. L'articolo 4 (I) prevede una progressiva convergenza tra le rispettive politiche di sicurezza nazionali, poiché entrambi i Paesi riconoscono che i propri interessi in materia di sicurezza sono «inseparabili» (Trattato di Aquisgrana: 5).

L'articolo 4 (I) introduce inoltre una clausola di mutua assistenza secondo la quale, in caso uno dei firmatari sia oggetto di un'aggressione armata sul proprio territorio, l'altro si impegna a fornire aiuto con tutti i mezzi a propria disposizione, incluse le forze armate. Nell'introdurre una clausola di mutua assistenza nel proprio accordo bilaterale, Francia e Germania hanno deciso di replicare un meccanismo già previsto all'interno del quadro giuridico dell'UE e della stessa NATO. Il Trattato di Lisbona (2009) ha difatti rafforzato il vincolo di solidarietà attraverso la modifica dell'articolo 42 (7) del Trattato di Maastricht. Il Trattato di Lisbona ha introdotto

una clausola di difesa reciproca secondo la quale, se un paese dell'UE subisce un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti ad assisterlo con tutti i mezzi a loro disposizione[14]. In seguito agli attacchi terroristici di Parigi nel 2015 è stata la stessa Francia il primo Paese a invocare la clausola di assistenza reciproca, chiedendo ai propri partner europei sostegno per lo svolgimento delle operazioni militari nell'area mediorientale e africana.

L'articolo 5 del Trattato NATO prevede invece che un attacco armato contro uno dei membri dell'Alleanza «sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata»[15]. La decisione di includere una clausola di reciproca assistenza all'interno di un accordo bilaterale è significativa soprattutto alla luce della recente involuzione dei rapporti all'interno dell'Alleanza Atlantica. A seguito dei ripetuti interventi da parte del presidente Trump, volti a mettere in discussione gli impegni difensivi degli Stati Uniti verso gli alleati atlantici (Sullivan 2018), la clausola bilaterale fornirebbe una garanzia a Francia e Germania in caso di un mancato intervento della NATO.

Come ribadito dall'articolo 4 (II) il rafforzamento della cooperazione difensiva bilaterale dovrebbe avere come obiettivo collaterale il potenziamento degli strumenti e dell'efficacia dell'azione esterna europea nel suo complesso. Oltre a raggiungere una crescente convergenza politica, i due Paesi si riconoscono la necessità di attuare degli investimenti per ridurre il differenziale tecnologico che separa l'UE dai principali attori militari globali.

L'articolo 4 (III) sposta il *focus* sulla dimensione prettamente bilaterale dell'accordo, affermando che il rafforzamento della *partnership* difensiva franco-tedesca passa attraverso una maggior cooperazione tra le rispettive forze armate. Stabilire un nuovo livello di interazione tra le forze armate nazionali ha come scopo quello di stabilire «una cultura comune» e facilitare così la realizzazione di «operazioni congiunte» (Trattato di Aquisgrana: 5). Il consolidamento della base industriale difensiva a livello bilaterale ed europeo costituisce un secondo obiettivo individuato dal Trattato, secondo cui i due Stati «sono a favore di una cooperazione quanto più stretta tra le loro industrie della difesa sulla base della fiducia reciproca» (Ibidem). Parigi e Berlino convengono inoltre sulla necessità di armonizzare le legislazioni nazionali sull'*export* di armi per quanto riguarda i materiali d'armamento realizzati attraverso progetti congiunti. La questione dell'*export* ha più volte contribuito a creare contrasti nei rispettivi indirizzi di politica estera[16].

L'articolo 4 (IV) prevede infine la costituzione di un consiglio franco-tedesco per la difesa e sicurezza. Il consiglio assumerà la forma di un organo politico preposto alla

[14] Cfr. EURLEX, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual_defence.html?locale=it.

[15] NATO, Trattato del Nord Atlantico, disponibile all'indirizzo: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it.

[16] Si veda la diversa posizione assunta da Parigi e Berlino rispetto all'esportazioni di armi verso l'Arabia Saudita in seguito all'omicidio del giornalista Jamal Khashoggi. La sospensione (non retroattiva) delle esportazioni tedesche di armamenti verso Riyadh è stata criticata dal governo francese, https://www.reuters.com/article/us-france-germany-defence-idUSKCN1QC0X7

gestione degli impegni reciproci e si riunirà ai più alti livelli con cadenza regolare.

III. Le prospettive di sviluppo della difesa franco-tedesca: il quadro bilaterale ed europeo

La *Brexit* e l'avvento di una presidenza francese con un'agenda europea definita hanno agevolato il rilancio delle istanze a favore di una cooperazione difensiva più profonda tra i due Paesi. Alla Brexit in particolare è attribuibile la rinnovata attenzione nei confronti dell'integrazione difensiva comunitaria, un fenomeno che ha riguardato il continente europeo nel suo insieme e non soltanto la Francia e la Germania. Parigi e Berlino, tuttavia, sono stati tra i primi a formulare nuove proposte nell'ambito della difesa comune. Nel settembre 2016, due mesi dopo il referendum britannico, i rispettivi ministri della difesa hanno preparato un elenco di proposte per realizzare una difesa europea «attiva e utile» (The Guardian 2016).

Un processo di rinnovo della difesa comune sotto la guida dei due Paesi è stato poi formalmente avanzato da Macron nel discorso tenuto alla Sorbona nel settembre 2017, nel cui alveo l'idea poi costituitasi nel Trattato di Aquisgrana ha di fatto preso forma: «Prima di tutto, propongo alla Germania un nuovo partenariato […] Perché non possiamo avviare una "agenzia per l'innovazione dirompente" e lanciare un programma comune di intelligenza artificiale, che farebbe dell'Europa un motore di crescita globale? Perché non possiamo porci, entro il 2024, l'obiettivo di integrare completamente i nostri mercati applicando le stesse regole alle nostre imprese, dal diritto commerciale al diritto fallimentare? Questo spirito pionieristico e pratico si ritrova nel Trattato dell'Eliseo. Mettiamoci al lavoro e trasformiamo questi impegni comuni in un nuovo trattato di cooperazione che potremmo firmare insieme per il 55° anniversario di quel trattato fondatore, il 22 gennaio 2018. Produciamo un altro trattato dell'Eliseo il 22 gennaio del prossimo anno»[17].

Sul piano bilaterale, il Trattato nella sua forma definitiva include delle proposte volte ad appianare le differenze nei rispettivi approcci nazionali alle questioni difensive. La diversa normativa in fatto di export di armi costituisce uno dei principali ostacoli nella relazione tra Parigi e Berlino. I due Paesi sono coinvolti in molteplici progetti per la realizzazione di nuovi sistemi di armamenti. Per quanto concerne l'aviazione militare, Francia e Germania si sono accordate per creare un nuovo modello di aereo da caccia che dovrebbe sostituire il *Rafale* Dassault francese e l'*Eurofighter Typhoon* tedesco e per realizzare una nuova versione dell'Airbus *Tiger* (Tran 2017). Di concerto alla Spagna e all'Italia, Parigi e Berlino stanno inoltre lavorando allo sviluppo di un drone MALE (Medium-Altitude Long-Endurance), con l'intenzione di bilanciare i rapporti di forza con i principali Paesi produttori di tale tipologia d'armamento, ovvero gli Stati Uniti e Israele (Shalal 2018).

Alla cooperazione sul piano industriale corrisponde tuttavia un fondamentale disaccordo in merito a quali Paesi dovrebbero avere accesso ai prodotti finali. Nel caso del caccia di nuova generazione la Francia ha posto come condizione per iniziare il lavoro di sviluppo l'assenza di limiti all'esportazione. La richiesta francese è un esplicito rifiuto alla proposta avanzata dalla Germania di fermare l'*export* di armi all'Arabia Saudita in seguito all'omicidio del giornalista Khashoggi (Sprenger 2018).

Le disposizioni del Trattato di Aquisgrana in materia di *export* di armi non sono tuttavia né specifiche né, nella loro attuale formulazione, vincolanti. Pertanto, la loro capacità di rimuovere tale elemento di

[17] Il testo integrale del discorso della Sorbona è disponibile all'indirizzo: http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html.

divisione all'interno dei rapporti francotedeschi, è limitata. Ancora nel febbraio 2019 la Francia, attraverso il ministro dell'economia Bruno Le Maire, si è appellata alla Germania affinché allentasse i vincoli posti all'esportazione di armamenti verso Paesi extra-europei. Secondo la Francia, le restrizioni imposte da Berlino riducono la competitività – e in ultima analisi l'utilità – dei progetti di ricerca militare realizzati congiuntamente dai due Paesi (Nienaber 2019).

L'assenza di un quadro normativo vincolante rende altrettanto problematica l'armonizzazione delle culture strategiche nazionali, per cui Francia e Germania continuano a distinguersi per un approccio divergente circa il ruolo attribuito alla forza militare nonché per la rispettiva inclinazione a farvi ricorso. Questo stato di cose fa sì che la relazione difensiva tra Parigi e Berlino sia contrassegnata da un paradosso in virtù del quale a una integrazione istituzionale bilaterale strutturata non corrisponde una convergenza in termini di politiche altrettanto sviluppata (Pannier, Schmitt 2014). La Francia fa dell'*hard power* e dell'autonomia nell'amministrazione dello stesso i cardini della propria azione esterna. L'intervento militare nel Sahel (2013), organizzato senza il coinvolgimento politico ed operativo degli altri Stati UE (Pothier 2017), costituisce uno degli esempi più recenti del dinamismo e dell'autonomia d'azione rivendicata dalla Francia nella gestione della propria politica estera. In termini di dottrina strategica e impiego della forza militare, la posizione di Berlino è rimasta ancorata ad alcuni principi cardini del dopoguerra, per cui il mantenimento dei rapporti con la NATO prevale sulla formulazione di una politica difensiva propriamente autonoma (Krotz, Wolf 2018: 446) e l'uso della diplomazia – nelle sue diverse declinazioni politiche, economiche, culturali – prevale sull'impiego della forza militare.

Mentre in Francia l'utilizzo dell'esercito in operazioni militari all'estero è un'opzione accettata e praticata con costanza fin dalla fine della Seconda guerra mondiale, lo schieramento della *Bundeswher* in missioni internazionali suscita maggiori controversie in Germania ed è solitamente soggetto a un mandato ben definito che ne delimita il raggio d'azione, come attestato dagli interventi in Kosovo e Afghanistan (Pothier 2017). La dimensione disuguale delle rispettive forze armate (cfr. tabella 2) non solo è un'ulteriore prova del diverso peso attribuito all'apparato militare, ma costituisce anche un ostacolo alla convergenza delle strategie difensive nazionali sia sul piano politico sia su quello operativo. La realizzazione delle operazioni congiunte previste dal Trattato di Aquisgrana, ad esempio, risulterebbe complicata essendovi un fondamentale squilibrio in termini di capacità e risorse disponibili tra i due Paesi.

	Francia	Germania
Personale attivo	205.000	178.461
Aerei da attacco al suolo	299	181
Aerei da caccia	299	94
Aerei da trasporto	433	381
Aerei da addestramento	245	52
Elicotteri	570	384
Elicotteri da attacco	54	58
Carrarmati	406	432
Mezzi corazzati	6330	4620
Artiglieria da campagna	12	0
Semoventi d'artiglieria	109	123
Sistemi lanciarazzi	13	38
Portaerei	4	0
Sottomarini	10	6
Fregate	11	10
Cacciatorpediniere	12	0
Corvette	0	5
Pattugliatori	18	0
Caccia mine	18	12
Budget difesa	40.000.000.000	45.200.000.000

Tabella 2. Risorse militari di Francia e Germania a confronto. Fonte: Global Firepower Military Strenght Ranking.

A livello europeo, il rinnovo della cooperazione difensiva franco-tedesca potrebbe consolidare gli sforzi compiuti negli ultimi tre anni dall'UE per rilanciare l'integrazione in materia difensiva, sfruttando anche la rimozione dell'ostacolo rappresentato in questo particolare settore della politica europea dal Regno Unito. L'attuazione di iniziative inclusive di portata europea costruite sulla scia di progetti bilaterali intrapresi da Parigi e Berlino non costituirebbe del resto una novità nella storia dell'integrazione europea (Krotz, Wolf 2018: 450-451) e del resto il Trattato afferma piuttosto esplicitamente che il consolidamento della relazione difensiva sul piano bilaterale deve essere collocato all'interno di un generale rafforzamento delle capacità difensive dell'Unione intera.

Una maggior convergenza negli indirizzi delle politiche difensive francesi e tedesche avrebbe ricadute positive per quanto concerne l'efficacia della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), il dispositivo per la cooperazione militare introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009. Essendo gli Stati i principali responsabili nell'individuare i progetti da sviluppare all'interno della PESCO, la condivisione di obiettivi e priorità da parte della Francia e della Germania potrebbe agevolare la creazione di un'agenda difensiva comune.

Le disposizioni in materia di cooperazione difensiva predisposte dal Trattato potrebbero avere ricadute positive sull'integrazione difensiva europea nel suo complesso anche nel caso in cui si rivelassero capaci di instaurare un vero dialogo strategico tra la Francia e la Germania. L'esistenza di un

tale dialogo permetterebbe di dare sostanza al concetto di autonomia strategica, ovvero a quel principio che secondo la recente *European Global Strategy* dovrebbe guidare l'azione esterna dell'Unione. L'autonomia strategica, tuttavia, non può esistere compiutamente in un contesto nel quale le traiettorie del primo attore politico e del principale attore militare sono indirizzate verso orizzonti differenti.

Nell'attuale quadro politico europeo, caratterizzato dal consolidamento dei partiti nazionalisti, il rinnovo della relazione tra Francia e Germania potrebbe non solo rafforzare il consenso intorno all'idea di un'Unione della difesa, ma anche fornire nuovi argomenti ai partiti euroscettici già inclini a vedere nel Trattato di Aquisgrana e nel *duumvirato* franco-tedesco una minaccia alla propria sovranità, territoriale e istituzionale, nonché alla propria influenza all'interno delle istituzioni europee. In Francia gli esponenti della destra radicale hanno denunciato il Trattato come un tentativo di cedere alla Germania l'Alsazia e la Lorena, mentre la loro controparte tedesca ha accusato Macron di voler approfittare delle risorse della Germania (Politico 2019).

Conclusioni

In sintesi, è possibile affermare che il Trattato di Aquisgrana ha anzitutto un forte valore simbolico. In tal senso, il merito del Trattato è stato quello di rilanciare l'immagine del partenariato francotedesco in un momento in cui quest'ultimo e l'idea di europeismo che esso incarnava sono entrati in crisi. Sotto il profilo prettamente politico, il Trattato individua alcuni settori in cui la cooperazione bilaterale andrebbe potenziata e delinea delle misure per realizzare tale obiettivo. Nel caso della sicurezza e della difesa, il Trattato coglie gli elementi più vulnerabili all'interno della relazione francotedesca: la mancanza di una vera convergenza sul piano strategico, la persistenza di culture militari diverse e infine la presenza di quadri normativi eterogenei sull'*export* di armi.

Il Trattato non contiene tuttavia disposizioni vincolanti e dunque la capacità di superare le divergenze in ambito difensivo dipenderà dalla volontà dei governi francese e tedesco di impegnarsi a tal fine. I due Paesi dovrebbero operare una ridefinizione dei propri assunti strategici nell'ottica di consolidare il proprio rapporto difensivo nella sua dimensione bilaterale ed europea. Una partnership difensiva più equilibrata richiederebbe lo sforzo, da parte di Berlino, di adottare una politica estera più propositiva. La Francia dovrebbe invece mostrarsi disposta a limitare il carattere unilaterale della propria politica estera, se non concedendo agli altri Stati europei una vera voce in capitolo nell'ambito del *decision making*, quanto meno accettando un contributo da parte degli alleati nell'identificare gli obiettivi della stessa (Pothiers 2017)

Benedetta Giuliani si è laureata nel 2016 in Scienze Storiche presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" con una tesi in *Storia Contemporanea*. Nel 2017 ha frequentato il Master di II Livello in *International Public Affairs* presso la LUISS School of Government. Nell'inverno 2018 ha svolto un tirocinio presso IRIAD come ricercatrice e dal gennaio 2019 vi svolge il Servizio Civile.

Bibliografia

Tran P. (2017) «Germany and France agree to jointly build new generation fighter jet», in *Defense News*, disponibile all'indirizzo: https://www.defensenews.com/air/2017/07/14/france-and-germany-agree-to-jointly-build-new-generation-fighter-jet/ (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Sprenger S. (2018) «Europe's Next Gen fighter is stuck in the bickering phase», in *Defense News*, disponibile all'indirizzo: https://www.defensenews.com/industry/2018/11/07/europes-next-gen-fighter-jet-is-stuck-in-the-bickering-phase/ (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Euractiv (2019) «EPP still biggest party far right to make gains», disponibile all'indirizzo: https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/poll-epp-still-the-biggest-group-after-eu-elections-far-right-to-make-gains/ (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Hürsoy S. (2002) *The New Security Concept and German and French Approaches to the European "Pillar of Defence", 1990-2000*, Marburgo, Tectum Verlag

Krotz U., Wolf K. (2018), *Franco-German Defence and Security Cooperation*, in Meijer H., Wyss M. (a cura di), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford, Oxford University Press, 441-458

Krotz U., Schild J. (2013), *Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, Oxford University Press

Pannier A., Schmitt O. (2014), «Institutionalised cooperation and policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany, and the UK», in *European Security*, 23:3, 270-289

Von Der Burchard H. (2019) «Macron and Merkel's treaty tests European nerves», in *Politico*, disponibile all'indirizzo: https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-and-angela-merkel-franco-german-aachen-treaty-tests-european-nerves/ (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Pothier F. (2017) *Can Franco-German Cooperation deliver a new European defence?*, International Institute for Strategic Studies, disponibile all'indirizzo: https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2017/07/franco-german-cooperation (ultimo accesso 28 marzo 2019)

Shalal A. (2018) «Germany, France press ahead on historic joint weapons development», in *Reuters*, disponibile all'indirizzo: https://www.reuters.com/article/us-germany-airshow-france/germany-france-sign-documents-on-joint-weapons-developments-idUSKBN1HX2H8 (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Nienaber M. (2019) "France calls on Germany to ease export rules", in *Reuters*, disponibile all'indirizzo: https://www.reuters.com/article/us-france-germany-defence-idUSKCN1QC0X7 (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

The Guardian (2016) «Post-Brexit vote, France and Germany plan 'more active' EU defence», disponibile all'indirizzo: https://www.theguardian.com/world/2016/sep/10/france-and-germany-plan-more-active-european-union-defence (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

Sullivan E. (2018) «Trump Questions the core of NATO: Mutual Defense, Including Montenegro», in *The New York Times* disponibile all'indirizzo: https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-nato-self-defense-montenegro.html (ultimo accesso: 28 marzo 2019)

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 stanziate 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[1]. 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

[1] 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*.[2] 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 decisorio 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

[2] 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 rimunerata 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.[3]

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

[3] 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).

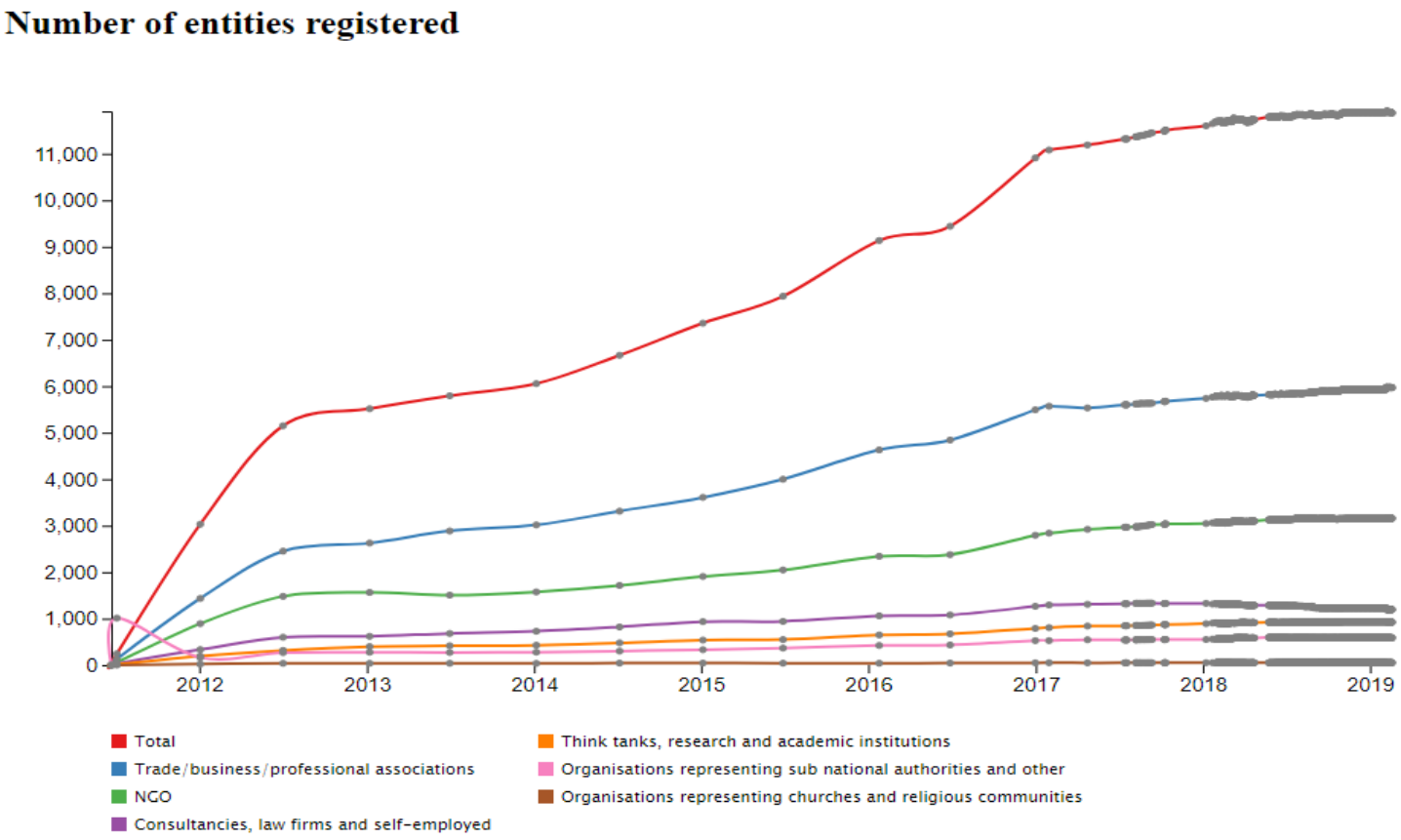


Grafico 1. Fonte: Eu Transparency Register 2019.

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)[21], 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[22] 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[23] (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

[21] 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.

[22] 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.

[23] 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 Junker 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.	**FRANCIA**	**57.8**
7.	**REGNO UNITO**	**47.2**
8.	GIAPPONE	45.4
9.	**GERMANIA**	**44.3**
10.	COREA DEL SUD	39.2
11.	BRASILE	29.3
12.	**ITALIA**	**29.2**
13.	AUSTRALIA	27.5
14.	CANADA	20.6
15.	TURCHIA	18.2
	Totale Top-15	**1.392**
	Totale 4-UE	**178,5**
	Globale	**1.739**

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%)
	Totale UE-28	$281 mld	$283 mld	$246 mld	$248 mld	**$258 mld**

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[24].

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

[24] 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.

Spesa militare:	UE-28	U.S.A.
Spesa totale	€ 227 miliardi	€545 miliardi
% del PIL	1.34 %	3.3 %
Investimento per soldato	€ 27.639	€ 108.322
Numero di sistemi d'arma*	178	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[25]. 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.

[25] Si citano il DSEI (Defence and Security Equipment International) nel Regno Unito e la Eurosatory (Salon international de Défense et de Securité 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.

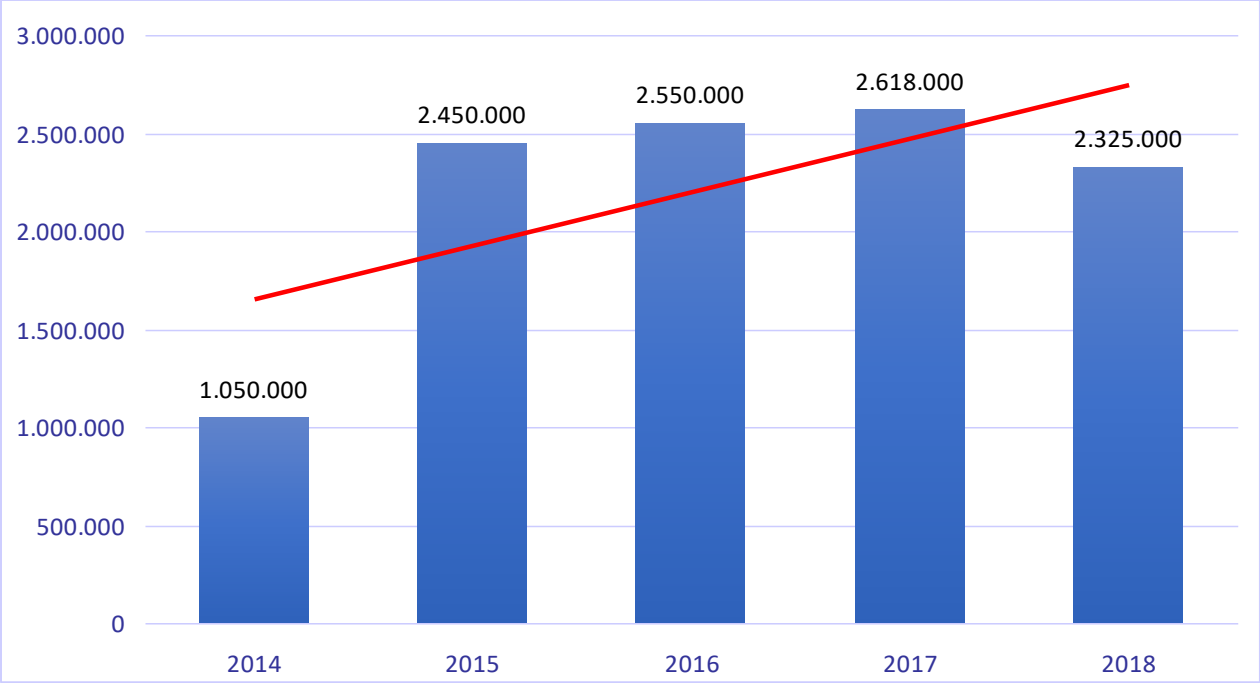


Grafico 2. Costi lobbying di BAE Systems, Airbus Group, Thales, Leonardo e Rolls Royce 2014-18 (in €). Fonte: Transparency Register, LobbyFacts, 2018.

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[26] 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

[26] 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[27], 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.	**BAE Systems**	GB
2.	**Airbus Group**	transeuropeo
3.	**Thales**	FR
4.	**Leonardo**	ITA
5.	Rolls-Royce	GB
6.	Naval Group	FR
7.	Rheinmetall	GER
8.	MBDA	transeuropeo
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	transeuropeo
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

[27] 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 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.

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.

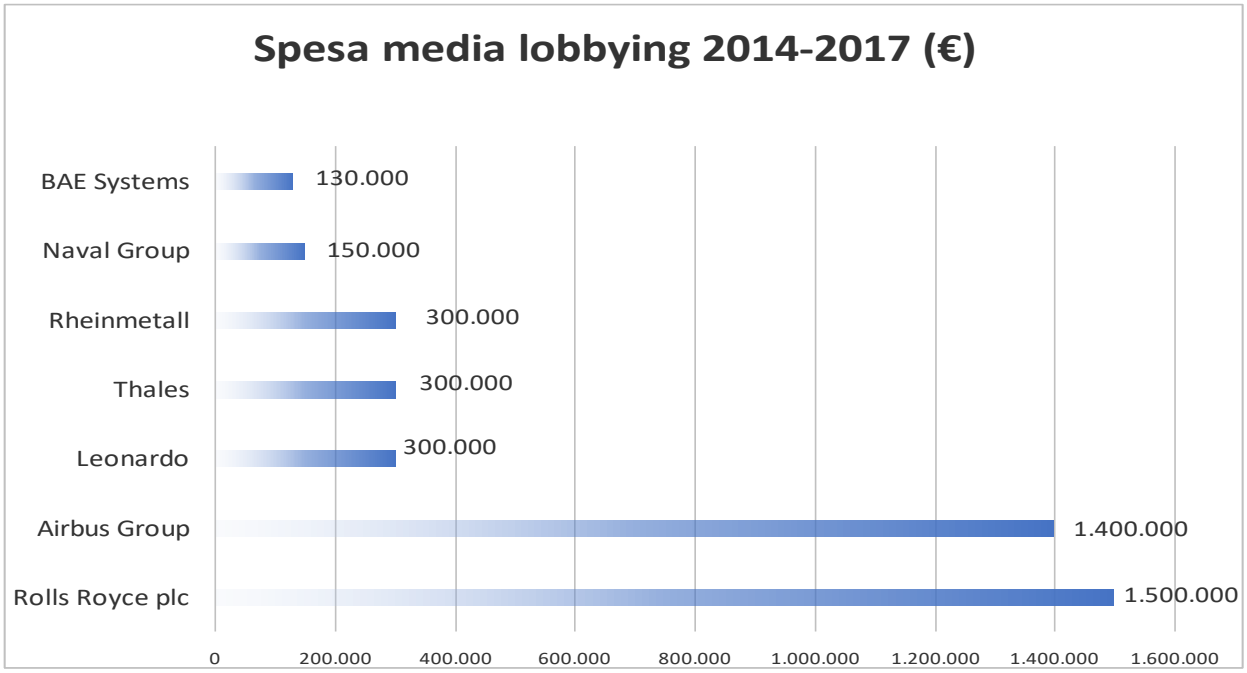


Grafico 3. Fonte: Transparency Register, LobbyFacts, 2018

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[28], 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[29], 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

[28] 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.

[29] 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.

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.

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 politcal 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

Lobbyfacts (2017a). "Crowding the corridors of power: corporate lobbyists outnumber ONGs 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

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.

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

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

Armamenti 2018: un mercato che non conosce la crisi

Miliary expenditure 2018: a market unfamiliar with crisis

di Giulia Putzolu

I nuovi allarmanti dati del SIPRI

Il settore degli armamenti è un mercato senza crisi. È quanto emerge dai dati pubblicati recentemente dal SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)[1], Istituto di ricerca indipendente che si occupa di ricerca sui conflitti, armamenti e disarmo. Il commercio internazionale di armi nel periodo 2014-2018 è stato superiore del 7.8% rispetto al quinquennio precedente 2009-2013 e del 23% rispetto al periodo 2004-2008. Tra i dati del rapporto SIPRI si possono ricavare inoltre due informazioni principali: gli Stati Uniti restano in testa alla classifica dei maggiori Paesi esportatori di armi, mentre il Medio Oriente si afferma come una delle principali regioni importatrici di armamenti, una controtendenza rispetto alle altre regioni del mondo in cui il flusso di *import* sembra diminuire.

Sono 67 i Paesi esportatori di armi nel periodo 2014-2018 individuati dal SIPRI con Stati Uniti, Russia, Francia, Germania e Cina nella *top five* della classifica. Soltanto questi Paesi rappresentano il 75% del totale delle esportazioni mondiali di armi. Seguono poi nella classifica altri Stati, come il Regno Unito, la Spagna, Israele o ancora l'Italia. Quest'ultima avrebbe esportato nel periodo 2014-2018 ben 3.366 armamenti, aggiudicandosi il nono posto nella graduatoria SIPRI.

Di nuovo in testa alla classifica, gli Stati Uniti hanno registrato un incremento del loro *export* di armi del 29% tra i due quinquenni 2009-2013 e 2014-2018. Un dato interessate è che il *gap* che separa gli States dalla Russia, seconda classificata, continua ad aumentare. Se nel 2009-2013 l'*export* di armi americane superava quello russo del 12%, quello del 2014-2018 è superiore del 75%. Il Medio Oriente, grande protagonista del mercato di armamenti, è il principale destinatario dell'*export* di armi *made in USA*, ma le vendite americane aumentano anche in Africa.

Si stima che gli Stati Uniti vendano armi a 98 Paesi. Tra gli armamenti più esportati troviamo gli aeromobili, come gli F-35. Non mancano all'appello gli *export* riguardanti i missili da crociera, i missili balistici oppure i *ballistic missile defence systems*, questi ultimi in netto aumento negli ultimi 10 anni a causa della proliferazione accentuata di missili balistici nel mondo.

L'esportazione di armi russe è invece calata del 17% tra il 2009-2013 e il 2014-2018. Questo calo è dovuto in parte alla riduzione delle domande provenienti dall'India e dal Venezuela, due Paesi che, per lungo tempo, sono stati i principali acquirenti del Cremlino. Negli ultimi 5 anni la Russia ha venduto le sue armi a ben 48 Stati, tra cui l'India, la Cina e l'Algeria, i maggiori bacini d'utenza del suo mercato. Infine, le esportazioni russe sono

[1] Analisi condotta sui dati forniti da *Report SIPRI* di Pieter D. Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Nan Tian e Siemon T. Wezeman (marzo 2019): *Trends in International Arms Transfers, 2018*. Link di riferimento: https://www.sipri.org/media/press-release/2019/global-arms-trade-usa-increases-dominance-arms-flows-middle-east-surge-says-sipri https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018_0.pdf

aumentate del 19% verso il Medio Oriente, soprattutto in Egitto e in Iraq.

In testa alla classifica europea troviamo la Francia, la Germania, il Regno Unito, la Spagna e l'Italia. Insieme il loro mercato di esportazione di armi rappresenta il 23% dell'*export* mondiale. Circa il 44% dell'*export* di armi francesi è destinato al Medio Oriente, il 29% all'Asia e all'Oceania, il 9.5% agli altri Stati europei, l'8.7% al Nord e Sud America e il restante 8.5% all'Africa. La Germania esporta il 30% delle sue armi verso l'Asia e l'Oceania. Seguono poi i Paesi europei, il Medio Oriente, il Nord e Sud America e l'Africa. Le principali esportazioni con marchio tedesco riguardano le navi da guerra e, in modo particolare, i sottomarini, i quali rappresentano globalmente il 52% dell'*export* di armi tedesche nel 2014-2018. Infine, il Regno Unito, le cui vendite di armamenti sono aumentate del 5.9%, esporta soprattutto in Medio Oriente, *in primis* degli aeromobili verso l'Arabia Saudita e l'Oman.

Il gigante cinese, sebbene in cima alla classifica, registra un calo delle sue esportazioni. Se nel periodo 2004-2008 e 2009-2013 l'*export* era aumentato del 195%, tra il 2009-2013 e il 2014-2018 l'incremento è stato solo del 2.7%. Questa "crisi" del mercato degli armamenti cinesi si spiega in parte per il fatto che molti degli Stati acquirenti, tra cui l'India, l'Australia e la Corea del sud, hanno deciso di non comprare più le armi cinesi per delle ragioni politiche. Nonostante questo incidente di percorso, i nuovi avanzamenti tecnologici dell'industria cinese permettono al Paese di allargare i propri orizzonti e di includere delle nuove aree di esportazione, tra cui il sempre più attraente bacino d'utenza del Medio Oriente.

Ma dove vanno le armi esportate? Il SIPRI ha individuato, tra i maggiori importatori di armi, ben 155 Paesi per il periodo 2014-2018. Tra questi, i primi 5 della classifica (Arabia Saudita, India, Egitto, Australia e Algeria) rappresentano globalmente il 35% del totale delle importazioni mondiali.

Come già evidenziato, le importazioni di armamenti in Medio Oriente sono drasticamente aumentate. Mentre l'Arabia Saudita è diventata il primo acquirente di armi al mondo nell'ultimo quinquennio e l'import di armi è cresciuto in modo rilevante anche in Egitto, Israele, Qatar e Iraq, le importazioni di armi in Siria sono calate dell'87%. L'Asia e l'Oceania, le quali rappresentano il 40% degli import mondiali di armi tra il 2014-2018, registrano un calo rispetto al quinquennio precedente. Tra i maggiori importatori di queste vaste aree geografiche troviamo: l'India, l'Australia, la Cina, la Corea del Sud e il Vietnam. L'Australia è diventata il quarto Paese importatore di armi al mondo. L'aumento delle sue importazioni è dovuto alle diverse crisi che attraversano l'area dell'Asia Pacifico, una zona che l'Australia percepisce sempre di più come una minaccia per la propria sicurezza nazionale. Tra le principali armi o sistemi d'arma importati dall'Australia troviamo gli aeromobili, tra cui gli F-35 e le navi da guerra, tra cui i sottomarini.

L'*import* cinese è diminuito negli ultimi 5 anni, ma Pechino resta il sesto più grande importatore di armi al mondo. Questo decremento registrato nell'import è provocato, in parte, dall'avanzamento tecnologico dell'industria militare cinese che permette al paese di concepire e produrre delle armi *made in China*. Tuttavia, la Cina dipende ancora dalle importazioni di alcune tecnologie militari, tra cui i motori e i macchinari per gli aeromobili, le navi da guerra o ancora i sistemi di difesa antimissile.

Giulia Putzolu si è laureata in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università degli studi Roma Tre e sta conseguendo una laurea magistrale a Montpellier (Francia) in Studi Europei e Internazionali. Da marzo 2019 svolge uno stage di ricerca presso l'IRIAD

Focus

I 70 anni della NATO

di Maurizio Simoncelli

Al termine della Seconda guerra mondiale, sulle orme della Società delle Nazioni, veniva fondata nel 1945 l'ONU, la cui Carta costitutiva all'art. 1 individua come scopo fondamentale il «*mantenere la pace e la sicurezza internazionale … e conseguire con mezzi pacifici… la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace*».

Pochi anni dopo, alle soglie della guerra fredda, veniva invece costituita nel 1949 su iniziativa statunitense un'alleanza militare, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (solo nel 1955 fu fondato dall'URSS il Patto di Varsavia, poi sciolto nel 1991).

Ad oggi essa, con sede a Bruxelles, è formata da 29 paesi (la Macedonia sarà il nuovo trentesimo partner), il cui impegno economico collettivo per la difesa nel 2018 è stimato a ben 919 miliardi di dollari, un terzo dei quali è speso dagli Stati Uniti (313 miliardi). Già solo questa cifra rappresenta significativamente il peso di questa alleanza, che costituisce più della metà della spesa militare mondiale, stimata dal SIPRI oltre i 1.700 miliardi nel 2017.

In occasione del suo anniversario il 3 aprile scorso Mike Pompeo, Segretario di Stato statunitense, ha dichiarato che «*oggi, nel mondo, ci troviamo di fronte a nuove sfide: l'aggressione russa, le migrazioni di massa, le vulnerabilità intrinseche alle nuove tecnologie, insieme a quelle più vecchie e persistenti. Tutto ciò ha creato un ambiente geopolitico sempre più instabile e persino più competitivo*». Il Canada e gli alleati europei investiranno entro il 2020 ulteriori 100 miliardi, ma «*L'America è grata per questi sforzi, ma possiamo e dobbiamo fare di più*». Come si può capire, i toni sono quelli di una seconda guerra fredda, molto connessi al nuovo corso politico della Casa Bianca. Da un lato si traccia un quadro minaccioso, dimenticando l'espansione della NATO sino ai confini della Russia, la dislocazione di basi antimissili in Polonia e in Romania, la dotazione in corso di aerei F35 vettori di armi nucleari e con capacità stealth e con raggio d'azione (1.080 km) quasi doppio rispetto ai cacciabombardieri Tornado IDS e agli F-16 Fighting Falcon (intorno ai 600 km), nonché la recente denuncia statunitense dell'accordo INF, che va in parallelo con l'ammodernamento delle bombe nucleari B61 che entro breve diverranno B61-12, ben più potenti e tecnologicamente avanzate, montate sugli F35 dislocati nelle varie basi europee, anche in paesi che hanno firmato il Trattato di Non Proliferazione nucleare (come l'Italia).

Dall'altro il massimo rappresentante della potenza leader della NATO ha rimproverato più volte gli alleati per gli investimenti nel settore della difesa da lui ritenuti insufficienti (richiesto il 4% del PIL), ha sostenuto la *Brexit*, ha denunciato l'accordo con l'Iran sul nucleare (ritenuto valido invece dall'UE, dall'ONU e dall'AIEA) e ha imposto relative sanzioni commerciali, anche contro gli alleati europei che non condividono la valutazione della Casa Bianca.

Non è un caso che le celebrazioni del 70° anniversario siano passate in sordina, a riprova del clima non proprio idilliaco tra i vari partner.

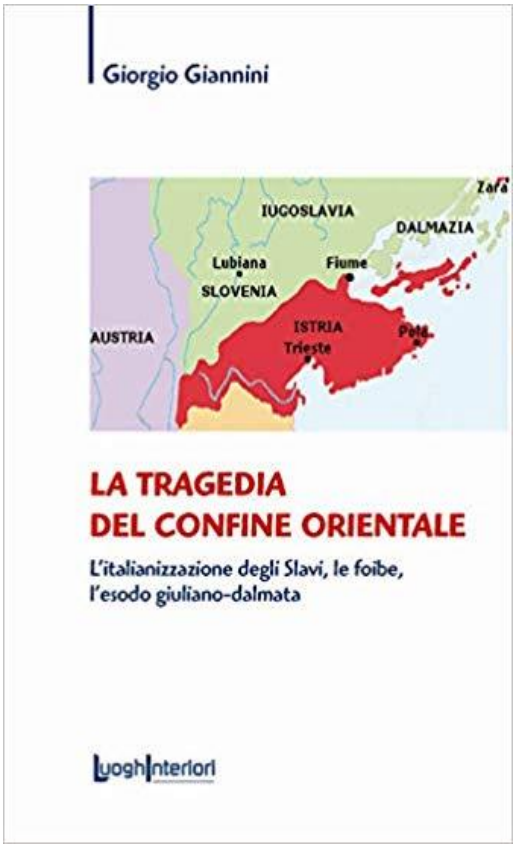
La partita della seconda guerra fredda, non va dimenticato, si gioca largamente sul territorio europeo e le minacce di uso di armi nucleari di teatro sono relative all'area del Vecchio Continente, che dovrebbe divenire lo spazio del confronto tra Usa e Russia.

Ma a questa guerra fredda, che dovrebbe essere sostenuta da un maggior impegno degli alleati della NATO, si affiancano ulteriori dure prese di posizioni di Trump contro Cina e India. Insomma, *America first* non appare certo uno slogan di pace.

Archivio dei libri

di Luigi Barbato

Giorgio Giannini
La tragedia del confine orientale. L'italianizzazione degli slavi, le foibe, l'esodo giuliano-dalmata.
LuoghInteriori, Città di Castello, 2019, pp. 164



L'Autore affronta, in questo suo documentato libro, le terribili vicende che hanno caratterizzato l'area del confine orientale italiano prima, durante e subito dopo il secondo conflitto mondiale: le foibe e l'esodo giuliano-dalmata. Occorre innanzi tutto ricordare la gravità dei due fenomeni di cui si tratta. Le foibe sono state delle stragi di civili inermi e di militari prigionieri, mentre l'esodo giuliano-dalmata ha riguardato circa 270.000 cittadini italiani dall'Istria e dalla Dalmazia.

In appendice nel libro è inserito un approfondimento sulla "italianizzazione" della popolazione tirolese in Alto Adige durante il Ventennio.

Il libro, sostiene Giannini, non vuole rappresentare una riscrittura della storia, bensì vuole essere un tentativo di racconto di quanto avvenuto.

L'Autore ricorda che questi temi sono stati per lungo tempo sottaciuti dalla classe politica italiana e quindi anche poco conosciuti dall'opinione pubblica. Questo oblio è stato dovuto, spiega il Giannini, alla contrapposizione politica fra Sinistra e Destra neofascista.

Da un lato gli esponenti della Sinistra consideravano gli infoibati dei fascisti e i profughi giuliano-dalmati vittime dei partigiani titini che perseguivano il progetto di unificazione slava. D'altra parte, la Destra sosteneva che in Istria e in Dalmazia c'era stata una vera e propria pulizia etnica ai danni degli italiani in quanto tali.

Questa contrapposizione ed il ritorno di Trieste all'Italia nel 1954 hanno lasciato in secondo piano le vicende del confine orientale.

Giannini giustamente osserva che un fatto storico generalmente non ha una sola causa, ma un insieme di concause che possono risalire anche molto indietro nel tempo.

In retrospettiva il primo punto affrontato è il Trattato di Pace di Saint Germain en Laye che ha chiuso, almeno in parte, le dispute territoriali sorte dopo la fine della Prima guerra mondiale. L'Italia ottiene con esso il Trentino, l'Alto Adige, l'Istria, Trieste e Zara. La questione di Fiume, dopo lunghe vicissitudini tra le quali il colpo di mano di Gabriele D'Annunzio, è sospesa e sarà risolta solo nel 1924 col Trattato di Roma con il quale Fiume è annessa all'Italia.

Il Trattato di Pace si conclude con compromessi, errori ed apre un lungo periodo che vede l'inizio di un programma fascista di "italianizzazione" degli Slavi, la conseguente crescita dell'opposizione slava e l'ugualmente conseguente repressione fascista del dissenso slavo. "*Due decenni drammatici* - scrive Giannini - *per la popolazione locale di lingua non italiana, che possono spiegare, almeno in*

parte, senza però giustificare quanto accaduto successivamente."

Giannini affronta poi le vicende avvenute nell'area in questione durante la Seconda guerra mondiale: la spartizione della Jugoslavia, l'8 settembre 1943, l'occupazione e gli eccidi da parte dei nazisti, per finire con il progetto di Tito per l'annessione della Venezia Giulia.

Giannini non dimentica certo neanche i crimini di guerra compiuti dalle truppe italiane. La Commissione delle Nazioni Unite per l'indagine sui crimini di guerra fu una commissione che investigò sui crimini di guerra compiuti dalla Germania e da altre potenze dell'Asse durante la Seconda guerra mondiale. Iniziò i lavori nel 1943, due anni prima della fondazione delle Nazioni Unite. Documentò crimini italiani che portarono alla morte di circa 250.000 jugoslavi. Su tali crimini, secondo l'autore, nel corso del tempo è calato un "*silenzio di Stato*" e una sorta di scambio. Il governo italiano non ha sollevato con la Jugoslavia il problema delle foibe in cambio dell'insabbiamento della questione dei crimini di guerra italiani.

La parte centrale del libro narra del fenomeno delle foibe nel settembre del 1943 e nell'immediato dopoguerra.

Nel primo caso si è trattato di una "resa dei conti" degli jugoslavi contro i fascisti locali per i torti subiti nel ventennio. Nel 1945 c'è stata sia l'eliminazione dei neofascisti della RSI e dei loro collaborazionisti, eliminati soprattutto per i crimini efferati compiuti dalle nostre truppe contro la popolazione, sia la "pulizia politica o ideologica" con l'eliminazione di tutti coloro (anche comunisti) che si opponevano al progetto titino di annessione alla Jugoslavia.

Nelle sue riflessioni finali l'autore ricorda che è ancora molto viva la polemica sul numero degli infoibati, sulle cause e sulle modalità di svolgimento. Tale polemica deve far rifletter sull'assurdità delle politiche nazionaliste, tendenti alla distruzione delle culture e delle identità diverse.

Ricorda infine, con una vena forse ottimistica stante la temperie politica attuale, che il nostro Paese deve ancora fare una severa autocritica su alcune vicende della sua storia del Novecento, riconoscendo le colpe del Fascismo e chiedendo scusa (o meglio perdono) per i crimini compiuti sulla base di una politica di aggressione e di una ideologia razzista. Giannini termina con un invito positivo per il futuro, grazie all'Europa unita come luogo di pace e collaborazione tra gli stati.

SIS-IRIAD Review Pubblicazioni Recenti

	IRIAD Review	
D. Ferretti *F. Farruggia*	*Droni: attore non protagonista? Un'analisi del contenuto della stampa italiana nel periodo 2015-2017* *Droni e opinione pubblica. L'analisi dei focus group*	*Dicembre 2018*
B. Giuliani *V. Ricca*	*Evoluzione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (2016-2018)* *Normativa e prassi europee sull'esportazioni di materiali di armamento: focus sulle regioni nordafricana e mediorientale*	*Gennaio-Febbraio 2019*
U. Gaudino *G. Ferri* *A. Iaria*	*Il traffico illecito di armi piccole e leggere nel Mediterraneo allargato – Rapporto di Ricerca per il MAECI*	*Marzo 2019*