

MINISTERO  
DELLA  
DIFESA

# ANALISI DELL'INFLUENZA DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA SULL'AGENDA POLITICA ITALIANA

---

Sintesi Del Rapporto

# **ANALISI DELL'INFLUENZA DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA SULL'AGENDA POLITICA ITALIANA**

**Sintesi Del Rapporto**

**Questa sintesi è un estratto del rapporto completo dello studio sull'influenza dell'industria della difesa in Italia. La versione completa è disponibile all'indirizzo:**

**[www.ti-defence.org/defence-industry-influence-italy](http://www.ti-defence.org/defence-industry-influence-italy)**

# SINTESI

Questo rapporto esamina le vulnerabilità sistemiche e i possibili percorsi attraverso i quali l'industria italiana della difesa può esercitare un'influenza indebita sull'agenda politica nazionale in materia di difesa e sicurezza. I governi e l'industria dovrebbero mitigare il rischio di influenza indebita, rafforzando l'integrità delle istituzioni e dei processi politici e migliorando il controllo e la trasparenza dell'influenza nel settore della difesa.

Redatto da Transparency International - Difesa e Sicurezza con il supporto della Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti Civili (CILD) e dell'Osservatorio MilEx, questo rapporto costituisce un case study nell'ambito di un progetto di analisi dell'influenza dell'industria degli armamenti sui programmi di difesa e sicurezza dei paesi europei. Insieme alla Germania, l'Italia è stata scelta come caso di studio per le caratteristiche dell'industria della difesa, le relazioni tra industria e Stato, le normative sulle lobby e le caratteristiche della governance della difesa. Le informazioni, le analisi e le raccomandazioni presentate in questo rapporto si basano su una ricerca che è stata affinata attraverso interviste con un'ampia gamma di stakeholder ed esperti.

Le spese per l'acquisizione di armamenti in Italia continuano a crescere con una proiezione di oltre 6 miliardi di euro per il 2021, presentando una lucrosa fonte di finanziamento per l'industria della difesa nazionale. Per tale motivo, c'è un urgente bisogno di identificare ed esaminare le possibili vie di influenza indebita nel settore della difesa italiana.

## Percorsi di influenza

Il Rapporto esplora alcune delle strade più importanti che possono essere utilizzate per esercitare influenza sulla politica in Italia, insieme al loro ruolo nel settore della difesa.

**Lobbying:** Le azioni di lobby nel contesto italiano sono particolarmente problematiche, poiché non esiste una legge autonoma che regoli le attività di lobbying a livello nazionale. Alcune amministrazioni pubbliche nazionali hanno recentemente adottato i propri regolamenti sul lobbismo, ma non esiste un registro presso il Ministero della Difesa. Le maggiori aziende e associazioni del settore della difesa in Italia inviano a norma di legge i prescritti documenti relativi alle loro attività di lobbying, ma queste informazioni sono spesso obsolete e incomplete e non forniscono alcuna base per un controllo significativo delle loro attività.

**Fondazioni politiche:** Descritte come il "nuovo terreno di gioco per esercitare influenza" dal presidente dell'Autorità italiana anticorruzione (ANAC), le fondazioni politiche forniscono un'opportunità probabilmente unica per l'influenza politica sia attraverso il finanziamento di esponenti e partiti politici, sia con la possibilità di coltivare strette relazioni interpersonali. Attraverso pubblicazioni, presentazioni e attività di formazione tali entità possono avere la capacità di influenzare il discorso pubblico e il dibattito politico. La rete di connessioni tra queste influenti fondazioni, i politici e l'industria della difesa è fitta, come dimostra l'analisi del più grande produttore di difesa italiano, Leonardo spa. I regolamenti recentemente introdotti mirano a far luce sulle fondazioni politiche, ma restano dubbi sulla loro idoneità allo scopo.

**I think tank:** I think tank possono essere molto influenti nella definizione delle scelte politiche, in particolare in una materia tecnica come la difesa e in un contesto politico di membri del Parlamento e del Governo relativamente inesperti. Questa influenza non è necessariamente ingiustificata o negativa, ma potrebbe diventarlo in caso di pareri dati dai think tank sotto influenza dei finanziamenti dell'industria della difesa. Sia le aziende che i think tank non sono sufficientemente trasparenti sul flusso di fondi dalle une agli altri da poter escludere domande sull'indipendenza della loro consulenza. Inoltre, i think tank possono facilitare tale influenza ospitando eventi in cui esponenti politici possono incontrare l'industria della difesa e, dove quest'ultima può fare pressione sui decisori in modo informale.

**Porta girevole:** La mobilità di individui tra il settore pubblico e quello privato, spesso indicato come "porta girevole", può presentare un significativo rischio di conflitto di interessi se non è condotto in modo trasparente e adeguatamente regolamentato. In Italia i passaggi dalle funzioni militari all'industria e i cambiamenti di ruolo tra i decisori politici e i top manager delle aziende sono un evento abbastanza usuale. Purtroppo non tutti i rischi sono adeguatamente mitigati. Non esiste una regolamentazione universale e adeguata del conflitto di interessi e, in modo preoccupante, i membri del Parlamento non rientrano attualmente nel campo di applicazione della legge esistente.

**Finanziamento delle campagne politiche:** Nonostante le norme italiane sul finanziamento politico abbiano registrato cambiamenti sostanziali negli ultimi anni, rimangono carenze che riguardano le soglie specificate, i requisiti di segnalazione e la mancanza di supervisione. Un'analisi delle donazioni politiche recenti indica che la maggior parte dei finanziamenti proviene da membri del Parlamento e donatori individuali. Questi dati non mostrano molti contributi diretti da parte delle aziende della difesa attraverso tali canali. Tuttavia ciò evidenzia ulteriormente l'importanza di regolamentare qualsiasi conflitto d'interessi di parlamentari, fondazioni o altre personalità politiche che possono agire come donatori personali individuali e quindi essere utilizzati come una modalità indiretta di influenza da parte delle aziende.

## Vulnerabilità nel processo politico

In teoria, una politica e un processo decisionale ben concepiti e ben eseguiti proteggono dai rischi derivanti da eventuali influenze indebite. Questo rapporto, tuttavia, identifica una serie di vulnerabilità nel processo di formazione della strategia di difesa nazionale e delle decisioni relative all'approvvigionamento (procurement) militare che espongono il sistema italiano a influenze indebite.

La formazione della strategia di difesa e del procurement per la capacità di difesa e sicurezza italiana è vulnerabile alle influenze indebite dell'industria della difesa a causa delle seguenti carenze:

- Il Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa elaborato nel 2015, il documento più recente e vicino ad una Strategia di Difesa nazionale, non è abbastanza chiaro e concreto nel definire una prassi logica da seguire. La mancanza di una visione geo-strategica globale definita in documenti chiari rende possibile giustificare qualsiasi decisione in qualsiasi momento, anche se è in contrasto con i principi e le motivazioni precedentemente dichiarate.
- La mancanza di una pianificazione finanziaria a lungo termine per i programmi di difesa crea un'incertezza altrettanto a lungo termine per i produttori. Ciò porta l'industria a mantenere una pressione continua sul processo decisionale, invece di avere il riferimento preciso e condiviso di un ciclo di pianificazione pluriennale che può essere meno vulnerabile ai cambi di linea e alle pressioni.
- Le decisioni di bilancio registrano problemi di limitata trasparenza su più livelli. La definizione del bilancio della Difesa come risultato di diverse parti del bilancio generale annuale dello Stato rende difficile per i parlamentari avere una comprensione chiara e completa dell'intero budget. In particolare la suddivisione della cifra totale di spesa militare tra vari ministeri, in particolare il Ministero della Difesa e il Ministero dello Sviluppo economico (MiSE) con diversi protocolli e soggetti coinvolti, rende più difficile determinare la somma totale destinata a "scopi di difesa" e aumenta il numero di attori tra i diversi dicasteri che possono diventare obiettivi potenziali di un'influenza indebita.
- Un controllo debole sul bilancio della Difesa costituisce un altro ambito di preoccupazione. Sebbene il Parlamento abbia una supervisione formale del processo di formazione del budget spesso ha un tempo molto limitato per esaminare i documenti pertinenti. Le informazioni fornite sono spesso troppo concentrate e parcellizzate o al contrario troppo aggregate per poter dare una effettiva e chiara visibilità della spesa pianificata.
- Le Forze Armate svolgono un ruolo chiave nel plasmare le scelte della politica di difesa e le priorità di approvvigionamento mettendo a disposizione le proprie competenze tecniche. Le carenze normative, tuttavia, consentono all'industria della difesa di essere in grado di influenzare i militari e di conseguenza poter utilizzare il

loro ruolo nella definizione della politica di difesa. Il rischio principale è rappresentato dagli ufficiali militari in pensione che si spostano nel settore privato senza avere sempre adeguate regolamentazioni e supervisioni. Ciò è aggravato dalla limitata trasparenza relativamente alle decisioni politiche prese sulla strategia, le richieste di bilancio e le acquisizioni di sistemi militari.

- Una carenza cruciale nel controllo e attribuzione di responsabilità sui processi decisionali di approvvigionamento deriva dalla limitata trasparenza e possibilità di supervisione del procurement una volta concessa l'approvazione iniziale all'acquisizione da parte del Parlamento. A seguito delle approvazioni preliminari i poteri di supervisione formale del Parlamento sono limitati, e le norme e prassi attuali permettono una successiva riallocazione delle risorse finanziarie negli anni successivi con decisione che può essere assunta anche dal solo Ministero della Difesa senza alcun ulteriore dibattito parlamentare.
- Non c'è un organismo o un'agenzia indipendente incaricata di controllare come i programmi di acquisizione di armi siano gestiti nel tempo. Di conseguenza, questa funzione è svolta internamente dalla stessa industria della difesa e dalle Forze Armate.

## Il ruolo delle esportazioni di armamenti

In molti Paesi, le esportazioni di armi sono direttamente collegate alle strategie di capacità di difesa nazionale, poiché è la somma della produzione per le Forze Armate e per le esportazioni che rende la produzione di armi economicamente sostenibile. Questo crea nei Governi una dipendenza dalla promozione delle esportazioni di armi dell'industria in cambio di migliore capacità di difesa nazionale e maggiore capacità di produzione interna. Questo argomento si ritrova sempre più spesso nelle narrazioni per giustificare i programmi di approvvigionamento e/o le quantità di armamenti ordinati dal Governo italiano, legando così gli approvvigionamenti interni a iniziative favorevoli all'industria dirette a possibili acquirenti internazionali.

## RACCOMANDAZIONI

Sulla base di questa analisi, questo Rapporto raccomanda alcuni cambiamenti in tre diverse categorie: rafforzamento dell'integrità delle istituzioni e dei processi decisionali per ridurre la vulnerabilità all'influenza esterna; miglioramento dei controlli di tale influenza esterna promuovendo trasparenza e assunzione di responsabilità e controllo; incoraggiamento nell'implementare migliori pratiche che puntino a mitigare il rischio di influenza indebita da parte dell'industria della difesa.

### 1. L'integrità delle istituzioni e dei processi politici può essere rafforzata dalle seguenti scelte:

- Stabilire un processo regolare per la pubblicazione di un documento codificato paragonabile a un "Libro Bianco" della Difesa, aggiornato dal Ministero della Difesa su base biennale e discusso e votato in Parlamento.
- Introdurre un piano di approvvigionamento a lungo termine (pluriennale) strettamente legato alla strategia globale di difesa, da presentare in Parlamento, per essere votato dopo un dibattito che sia slegato dall'approvazione della Legge annuale di Bilancio dello Stato.
- Creare un'autorità incaricata di condurre revisioni regolari delle acquisizioni chiave della difesa, con poteri di controllo indipendente dei programmi di approvvigionamento militare.
- Implementare fasi più trasparenti nel processo di autorizzazione all'esportazione di armamenti, con facoltà per i parlamentari di accedere a tutti i documenti, di discutere e votare sulle licenze legate a casi specifici.

### 2. Un miglioramento del controllo e della trasparenza sull'influenza esercitata attraverso denaro, idee e persone potrebbe derivare da:

- Garantire uniformità di controlli e norme sul conflitto d'interessi per i parlamentari e le persone politicamente esposte in tutte le istituzioni, chiedendo il massimo livello di trasparenza delle loro relazioni e dei benefici rilevanti. I poteri di controllo e di sanzione in relazione ai regolamenti sul conflitto di interessi dovrebbero essere delegati a un'autorità indipendente dotata di risorse umane ed economiche adeguate allo scopo.
- Modificare le norme relative alle "porte girevoli" per fornire una definizione più chiara delle situazioni di conflitto di interessi, in modo che le decisioni sulla necessità di periodi di "pausa" siano meno soggettive e più coerenti. Il campo di applicazione di tali norme dovrebbe anche essere esteso al fine di includere tutte le persone politicamente esposte, identificare le restrizioni post-impiego ed estendere la durata dei periodi di "pausa".

- Approvare una legge che regoli le attività di lobby in tutte le istituzioni pertinenti, con definizioni chiare di ciò che costituisce tali attività, la creazione di un registro obbligatorio degli stakeholder e un'agenda pubblica degli incontri tra stakeholder e autorità.
- Introdurre processi di definizione della "impronta legislativa" per facilitare il monitoraggio delle decisioni politiche.
- Migliorare la trasparenza del finanziamento delle fondazioni politiche e dei think tank, così come l'appartenenza e il coinvolgimento in essi di qualsiasi persona politicamente esposta.

### 3. Le aziende attive nel settore della difesa possono migliorare la propria integrità:

- Migliorando i controlli interni sui contributi politici, le donazioni e le attività di lobby.
- Pubblicando i dettagli e le spese di tutti i contributi politici, le donazioni e le attività di lobby.
- Implementando procedure e policy per meglio regolare i conflitti di interesse con i clienti del settore pubblico.
- Migliorando i controlli per regolare gli interscambi di personale con il settore pubblico, anche quando si offrono impieghi diretti o funzioni direttive.

## **Transparency International Defence & Security**

10 Queen Street Place,  
London,  
EC4R 1BE

[ti-defence.org](http://ti-defence.org)

[twitter.com/@TI\\_Defence](https://twitter.com/TI_Defence)

Transparency International UK

Registered charity number 1112842

Company number 2903386