

# INDUSTRIA E TRANSIZIONE DAL VECCHIO AL NUOVO MODELLO DI DIFESA

Istituto affari internazionali (IAI)

Raggruppamento delle industrie a tecnologia avanzata (RITAD)

Roma, 12/VII/1995

- a. Programma
- b. Lista partecipanti
  1. Discorso del ministro della difesa Domenico Corcione in occasione del convegno IAI-RITAD sul tema "Industria e transizione dal vecchio al nuovo modello di difesa" / Domenico Corcione (7 p.)
  2. Industria e transizione dal vecchio al nuovo modello di difesa : sintesi per la stampa / Istituto affari internazionali (7 p.)
  3. Industria e transizione dal vecchio al nuovo modello di difesa : sintesi della ricerca IAI su "L'economia della difesa e il nuovo modello di difesa" / Istituto affari internazionali (43 p.)

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 15891
29 GENN. 1996
BIBLIOTECA



IAI

# INDUSTRIA E TRANSIZIONE DAL VECCHIO AL NUOVO MODELLO DI DIFESA

Roma, mercoledì 12 luglio 1995  
Sala del Cenacolo, Vicolo Valdina

ISTIT. AFF. INT. VIALE M. L. S. 158 00187 - ROMA	n° Inv. 15891
	29 GEN. 1996
BIBLIOTECA	

L'INIZIATIVA È REALIZZATA CON LA COLLABORAZIONE DEL RITAD



## PROGRAMMA

- Ore 09.30 REGISTRAZIONE
- Ore 10.00 APERTURA DEI LAVORI  
**Prof. Cesare Merlini**, Presidente, IAI
- Ore 10.10 PRESENTAZIONE DELLA RICERCA  
**Prof. Michele Nones**, IAI
- Ore 10.30 INTERVENTO  
**Gen. Domenico Corcione**, Ministro della Difesa
- Ore 10.45 DISCUSSIONE  
**Prof. Giuseppe Ammassari**, Direttore Generale della Produzione Industriale, Ministero dell'Industria  
**Gen. Franco Angioni**, Segretario Generale, Ministero della Difesa  
**On. Paolo Bampo**, Presidente, Commissione Difesa, Camera dei Deputati  
**Sen. Raffaele Bertoni**, Presidente, Commissione Difesa, Senato della Repubblica  
**Ing. Fausto Cereti**, Presidente, Aia  
**Ing. Enrico Gimelli**, Presidente, Ritad  
**Dr. Luigi Orlando**, Vicepresidente, Confindustria  
**Amm. Guido Venturoni**, Capo di Stato Maggiore della Difesa
- Ore 12.30 CONCLUSIONI  
**Dr. Stefano Silvestri**, Sottosegretario di Stato, Ministero della Difesa

*R.S.V.P. Segreteria dello IAI (Tel. 06/3224360)*

**LISTA PARTECIPANTI****RIUNIONE DEL 12 LUGLIO 1995 (Sala del Cenacolo)**

ARDAIA Alfredo - ex deputato  
ARNO' Maria Fiamma  
BACOCOLI Carlo - SMI  
BADUEL GLORIOSO -  
BANDIERA - Deputato  
BELLINI gen. Guido - Ministero Difesa  
BIONDI Annalisa - Finmeccanica  
BONGIOVANNI - Sole 24-ore  
CALVANI gen. - Alenia Spazio  
CASTANIA Filippo - FIAT Avio  
CAVAGNARO - Elettronica Spa  
CECCUZZI Sergio - SMI  
COCCIVA - Riva Calzone  
COCOCCI - Riva Calzone  
COLVIN min. - Amb. Gran Bretagna  
CORTI Andrea - Ministero Difesa  
CUZZOLA - Fincantieri  
DALLA CHIESA Simona - Camera dei Deputati  
DAVOSSI - Augusta  
DE NEGRI - Fincantieri  
DEL TORO - ANIE  
DI BENEDETTO - Finsiel  
FARINELLI Ugo - Enea  
FERRAGUTO - Alenia  
FRACCALVIERI - Finsiel  
GHEZZI - soc. Augusta  
GIULIANI rag. - Finmeccanica  
GUARGUAGLINI - Oto Melara  
GUIDI - Commissione Difesa

HELM - Amb. Ceca  
KENIAIKIN amb. - Amb. Russa  
KLINGER - AERMACCHI  
LA SAPONARA - Camera dei Deputati  
LAZZARI - Rivista Italiana Difesa  
LIBORIO - Speciale Tele Studio  
LOPEZ - Servizi parlamentari RAI  
LUCIR PALAGI - Consorzio Pisa Ricerche  
MAGNOLINI - PDS (Affari Internazionali)  
MANNU - Alenia  
MARINI ing. Umberto - Oto Melara  
MARINO - Oto Melara  
MARTINEZ Xavier - Amb. di Spagna  
MASALA - Oto Breda  
MATTEUCCI - FIAT  
MIKLOS MOROCZ - Amb. di Ungheria  
MINOPOLI - Fiar  
OURIER - Finmeccanica  
PAGNI - Sitep  
PANETTI - Finsiel  
PIACENTINI gen.  
PIAZZESI - COPIT  
QUINZIO Patrizio Flavio  
RADICONCINI Gianna - Agence Europe  
RICCARDI Alberto  
RODELLA - Europa Metalli  
ROLEVATOV - Amb. Russa  
ROLFO Secondo - CERIS CNR  
ROMANO gen. Renzo - ISMMI  
RONDONOTTI amm. Giuseppe- RITAD  
ROSA Luciana  
ROSSI - SMD  
ROSSI - Litton Italia

ROSSI MERIGHI ugo - capo uff. legislativo pres. Consiglio  
RUBERTI - Aermacchi  
RUFFINO - Commissione Difesa  
SALVATI - Cemiss  
SALVATORELLI - Capo uff. stampa Min. Corcione  
SANTORO Prof. Giuseppe - Ministero Difesa  
SARABIA BLANCO dr. Ferdinando - SMI  
SCAGLIUSI "Lettera Istrid"  
SESSA min. Riccardo - Ministero Difesa  
SETTI - Oerlincontraves  
SODA - Deputato  
SOPRANI - Finmeccanica  
TANOUI - Amb. USA  
TAVANI -  
TRABALLES I - Pres. del Cons. dei Ministri  
TRIBALDI - ANSA  
TROBATO magg. - Amb. Francia  
TUCCI - Specchio Economico  
VICARIO - Commissione Europea  
WOICKI - Amb. di Polonia  
ZAPPA - Alenia  
ZIFFER Guido - Agip Petroli

151 ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 15891  
29 GEN. 1996

BIBLIOTECA

DISCORSO DEL MINISTRO DELLA DIFESA  
DOMENICO CORCIONE  
IN OCCASIONE DEL CONVEGNO IAI-RITAD SUL TEMA  
"INDUSTRIA E TRANSIZIONE DAL VECCHIO AL  
NUOVO MODELLO DI DIFESA".

Roma, 12 luglio 1995

Autorità, Signore e Signori,

rivolgo a tutti voi il cordiale saluto delle Forze Armate e mio personale in occasione di questa qualificatissima mattinata di lavoro, dedicata alle prospettive dell'industria nazionale per la difesa.

Allo IAI ed al RITAD, organizzatori del convegno, porto un apprezzamento sincero per i loro sforzi che oggi ci consentono di affrontare temi di particolare delicatezza e rilevanza.

Mi sia poi consentito rivolgere un particolare saluto ed un ringraziamento al Prof. Nones, responsabile della ricerca appena presentata. Ricerca che ho trovato di grande interesse e che risulterà sicuramente utile anche nella definizione delle linee politiche e programmatiche della Difesa nel settore industriale.

L'odierno dibattito si innesta nel quadro generale della transizione dal vecchio al nuovo, che è già in atto, anche se con le ben note difficoltà che la precaria situazione della finanza pubblica induce e con i limiti derivanti dalla non avvenuta approvazione delle due leggi che ne

costituiscono i capisaldi. Si tratta di un problema sul quale mi sono già soffermato in più occasioni e che non voglio riproporre in questa sede.

L'argomento di oggi non è certamente nuovo; esso è stato fra l'altro oggetto di una indagine conoscitiva da parte della IV Commissione Difesa della Camera nel marzo del 1991 e di numerosi interventi dei Ministri che mi hanno preceduto.

Si tratta di un problema che, giustamente, si è voluto associare a quello del Nuovo Modello di Difesa. Dico giustamente, poichè essi hanno un'unica genesi e i loro elementi costitutivi sono molto simili. La genesi è indubbiamente la caduta del muro di Berlino e la fine della politica dei due blocchi contrapposti. Essa, sul versante del Nuovo Modello di Difesa ha provocato la necessità di una completa rielaborazione concettuale dello strumento militare, per renderlo idoneo ad affrontare le nuove sfide, che la situazione internazionale presenta. Una rielaborazione che scaturisce dalla interazione di tre fattori fondamentali, costituiti dalla minor domanda di "sicurezza" e quindi dalla opportunità di contenerne i costi, dalla conseguente necessità di una riduzione quantitativa degli strumenti militari ma dalla contestuale indispensabilità di una elevazione delle loro prestazioni qualitative, per poter conseguire obiettivi di politica estera in concorso con le forze di altri paesi.

Sull'altro versante, quello dell'industria per la Difesa, la situazione è pressoché indentica. Diminuzione della domanda dei mercati, che equivale al diminuito rischio di

una guerra globale; conseguente necessità di ridimensionamento della componente industriale che, alla luce della maggiore competitività, richiede una più elevata specializzazione, attraverso la individuazione di settori di eccellenza da sviluppare adeguatamente, in vista del raggiungimento di comuni obiettivi di produzione attraverso la cooperazione internazionale.

Su questa base abbastanza chiara si innestano elementi perturbanti, costituiti dall'impatto della difficile congiuntura economica, che interagisce in un processo di causa-effetto con la soluzione del problema relativo alla nuova organizzazione di difesa da dare al Paese.

Viene quindi in questo momento a mancare, come ho avuto modo di sottolineare più di una volta, una adeguata visione strategica degli orientamenti di politica internazionale dell'Italia e, con essi, come conseguenza inevitabile, di un realistico approccio ai problemi dell'industria per la difesa. Così come non si può prescindere dalla posizione che l'Italia occupa sotto il profilo internazionale in termini politici ed economici, non si può altresì prescindere, sotto il profilo interno, dalla considerazione che, nel tempo, l'industria per la difesa è venuta ad assumere un ruolo di grande rilievo economico e tecnologico. Possiamo, invero, affermare che la nostra industria per la difesa costituisce una risorsa per il Paese, in virtù delle dimensioni che essa è venuta assumendo nel tempo, del rilievo occupazionale che essa ha, delle consolidate tradizioni che ne caratterizzano l'operato e dell'elevato patrimonio tecnologico di cui essa è in

possesso, che sarebbe assurdo lasciare decadere sulla spinta di motivazioni contingenti.

D'altro canto non si deve dimenticare che la congiuntura economica non può essere sottovalutata e che è impensabile poter perpetuare margini di spreco delle risorse finanziarie e tecnologiche disponibili, come talvolta fatto in passato. Intendo dire, e non è un mistero, che gli stanziamenti relativi all'ammodernamento e al rinnovamento delle Forze Armate sono destinati, a regime, a mantenersi su livelli molto simili a quelli attuali, seppure con un non marginale miglioramento, derivante, soprattutto, dagli effetti della razionalizzazione organizzativa conseguente all'attuazione del Nuovo Modello di Difesa; intendo altresì riferirmi agli enormi costi che sono venuti assumendo le spese per la ricerca e lo sviluppo e che impongono la promozione di programmi di cooperazione internazionale, che costituiscono il filo conduttore della nostra attività industriale futura.

In questo settore il Governo ha già da tempo operato le sue scelte, mettendo in cantiere una vasta gamma di progetti di cooperazione internazionale e ponendo in essere, da ultimo, una pressante azione nei confronti di Francia e Germania per ottenere l'accesso sin dall'inizio alla agenzia franco-tedesca degli armamenti (da intendersi, invece, come agenzia europea degli armamenti).

Uno sforzo che si ha la sensazione non abbia generato un grande entusiasmo da parte dell'industria privata, forse ancora troppo affezionata al principio dell'utilizzo in

esclusiva delle dotazioni del bilancio della difesa nel settore dell'ammodernamento e del rinnovamento, piuttosto che alla accettazione di una libera competizione in campo internazionale. Se così fosse si tratterebbe di un grave errore di prospettiva, poichè la realtà è già ora delineata dagli impegni internazionali che, come ho poc'anzi detto, in misura sempre crescente gravano e graveranno sul bilancio della difesa: EFA, Fregata Orizzonte, NH-90, EH-101, HELIOS, SICRAL, FSAF e così via, costituiscono la tangibile testimonianza di quanto ci riserva il futuro. Ecco quindi che, così come le Forze Armate si apprestano a cancellare, e in certa misura lo hanno già fatto, gloriosi reparti, che con i loro nomi hanno segnato la storia d'Italia, altrettanto severamente deve procedere l'industria per la difesa, poichè il futuro non sembra consentire margini di dispersione delle risorse ma postula, al contrario, una loro concentrazione. La concorrenza è già abbastanza severa nelle sue connotazioni internazionali e difficilmente consentirebbe di superare la prova se esercitata anche in ambito interno. La velocità con la quale procede il progresso tecnologico non lascia spazio ai tentennamenti e chi non riesce puntualmente a seguirlo è destinato a rimanere irrimediabilmente indietro, con scarsissime probabilità di recupero.

Ecco quindi che solo un lucido approccio comune alla risoluzione dei reciproci problemi può creare le condizioni per una indispensabile utilizzazione sinergica delle risorse

disponibili in ambito difesa e in ambito industria per la difesa.

Va da sè, in ogni caso, che nel rapporto mezzi-fini, l'industria per la difesa rappresenta, di per sè, uno dei mezzi attraverso i quali raggiungere il fine del conseguimento degli obiettivi nazionali nel settore della sicurezza. Questo deve essere sempre chiaro, anche se non significa, sempre e comunque, il prevalere assoluto degli interessi propri della difesa rispetto a quelli dell'industria che la supporta. Mediazioni legittime e doverose sono state, sono e saranno sempre possibili, purchè la distanza intercorrente fra gli obiettivi auspicabili e quelli pragmaticamente raggiungibili in un'ottica di mediazione fra esigenze non sempre coincidenti, sia contenuta entro limiti accettabili. Questo anche e soprattutto perchè il termine di verifica della deviazione possibile dal raggiungimento di obiettivi ottimali è rappresentato proprio dalla possibilità di vincere la concorrenza dei mercati internazionali: in questo, pertanto, gli obiettivi finali della Amministrazione e quelli dell'industria che da essa trae alimento finiscono inevitabilmente con il coincidere.

In questo quadro di situazione sembrano profilarsi all'orizzonte prospettive più rosee per il futuro delle Forze Armate e dell'industria. Forse, proprio a causa della evidenza degli effetti devastanti degli ultimi tagli di bilancio, una più compiuta consapevolezza della necessità di interrompere il trend negativo sin qui registrato sta prendendo corpo. Occorre, però, che

vengano definitivamente superati anche in termini emozionali, pregiudizi che, sul piano razionale, sembrano essere definitivamente alle nostre spalle. Occorre cioè che alla proclamata consapevolezza della necessità di raggiungere gli obiettivi del Nuovo Modello di Difesa facciano seguito le concrete azioni indispensabili perchè ciò avvenga senza ripensamenti o tentennamenti, per i quali non esiste più spazio alcuno.

Rinnovo il ringraziamento allo IAI ed al RITAD per questa interessante mattinata e mi complimento ancora con il Prof. Nones per il suo lavoro che - senza retorica - arricchisce il dibattito nazionale sulle tematiche militari e strategiche di una forte dose di attualità e concretezza.

A tutti, buon lavoro.



ISI ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 15891  
29 GEN. 1996

BIBLIOTECA



IAI

*Istituto Affari Internazionali*

2

**SINTESI PER LA STAMPA**

**"INDUSTRIA E TRANSIZIONE DAL VECCHIO AL NUOVO MODELLO DI DIFESA"**

Roma, 12 luglio 1995

Nel Convegno promosso dallo IAI con la collaborazione del RITAD, l'Associazione delle industrie italiane della difesa, verranno presentati alcuni dei primi risultati di una ricerca su "L'economia della difesa e il nuovo modello di difesa" che lo IAI ha avviato nel gennaio 1995. In questo ambito sono in via di completamento cinque studi con la collaborazione di Michele Nones, Secondo Rolfo, Renzo Romano, Stefano Silvestri e Roberto Zadra. Negli scorsi mesi sono stati, inoltre, organizzati alcuni incontri di lavoro con rappresentanti delle Forze Armate e di altre Amministrazioni, esponenti del mondo politico e industriale, esperti del settore difesa. La conclusione e la pubblicazione della ricerca è prevista entro fine anno.

La ricerca ha preso le mosse dalla convinzione che nel dibattito che si è svolto in questi ultimi cinque anni sul Nuovo modello di difesa gli aspetti economici e industriali non fossero stati adeguatamente approfonditi. Questo a causa sia dell'inevitabile priorità assegnata all'aspetto militare, sia della difficoltà di definire un'ipotesi finanziaria pluriennale credibile, sia, infine, della non esclusiva competenza del Ministero della Difesa per quanto riguarda l'industria della difesa.

La ricerca si è, quindi, concentrata su questo terreno, anche se i cambiamenti intervenuti in tutte le articolazioni dello scenario internazionale hanno richiesto un suo aggiornamento rispetto a quanto indicato nei documenti relativi al NMD, a partire da quello presentato in Parlamento nel 1991 da parte dell'allora ministro Rognoni alle successive precisazioni dell'allora ministro Andò nel marzo del 1993 e all'"Aggiornamento" elaborato dallo Stato Maggiore della Difesa nel dicembre 1993; d'altra parte, nemmeno le ulteriori precisazioni fornite dai tre ministri seguenti, in sede di presentazione del Bilancio o nel corso di specifiche audizioni, così come quelle date dai vari Capi di Stato Maggiore e Segretari Generali, hanno portato ad una rielaborazione organica ed aggiornata del NMD. Questa mancanza di un documento complessivo non ha favorito il dibattito politico su questi temi e, in ultima istanza, nemmeno la crescita del necessario consenso politico, condizione indispensabile per una più rapida approvazione delle modifiche legislative necessarie a realizzare il NMD (in primo luogo la riforma dei vertici militari e le norme sul volontariato) e per una continuità di assegnazione di adeguate risorse finanziarie.

Per quanto attiene le implicazioni industriali, senza la definizione del NMD non è possibile prefigurare i programmi di investimento e una scala di priorità che fornisca alle imprese un minimo di orientamento: in altri termini, non possono essere precisate le caratteristiche e le dimensioni del mercato potenziale a cui l'industria nazionale potrà accedere se competitiva. Non si tratta di certezze assolute perché, al di là

di ogni seria e fondata programmazione, potranno sempre intervenire modificazioni della determinazione politica da cui la programmazione dipende, ma sicuramente un impegno governativo e parlamentare imporranno un cambio di mentalità e di atteggiamento, rendendo sempre più improbabile quella prassi di saccheggio del Bilancio della Difesa, per i più diversi fini, che si è verificato in questi ultimi anni. Questa nuova impostazione risulta indispensabile per garantire la transizione verso quel quadro di programmazione pluriennale, sostenuto da una specifica approvazione parlamentare, che è unanimemente ritenuto l'unica soluzione definitiva sul piano finanziario. Solo una "legge di programma" con un'ampiezza temporale di cinque anni (e con un eventuale meccanismo di aggiustamento annuale entro ristretti vincoli prefissati), potrebbe dare la visibilità necessaria alle Forze Armate e all'industria.

Secondo la più recente formulazione, il NMD prevede un incremento di 300 miliardi all'anno degli investimenti della Difesa (a valori 1994) per un totale di 16.500 miliardi nell'arco di un decennio, portando la spesa complessiva a 55.000 miliardi. Tenendo conto che la concretizzazione del NMD potrebbe cominciare effettivamente solo a partire dal 1996, se, nel frattempo, saranno state poste e relative premesse legislative, alcune questioni restano irrisolte, e in particolare:

- a) Il mantenimento degli stessi valori monetari, a distanza di due anni, fa assumere loro un ruolo di "linea del Piave" che non premia la motivata serietà della proposta.
- b) La data di partenza slitta nel tempo e conseguentemente quella di arrivo: le esigenze previste per il 1993 con scadenza 2002 vanno ormai rapportate, come minimo, al periodo 1996-2005 e ciò non può non incidere sulla stessa pianificazione finanziaria.
- c) Negli ultimi tre anni gli stanziamenti per gli investimenti (escluse le infrastrutture) sono stati notevolmente inferiori a quanto indicato nel NMD: 3.690 miliardi nel 1993, 3.340 nel 1994 e sono previsti in 3.380 per quest'anno (anche se destinati ad aumentare in sede di assestamento del Bilancio). Per recuperare questo ritardo, nel 1996 si dovrebbero superare i 5.000 miliardi, circa un quarto in più rispetto a quest'anno considerando avvenuto l'assestamento. E questo senza tener conto che l'ultima ipotesi finanziaria del NMD faceva riferimento ai valori 1994 e, quindi, lo stanziamento dovrebbe essere adeguato alla perdita di potere d'acquisto.

Nel 1995 la ripartizione del Bilancio della Difesa fra personale, esercizio e investimento è prevista in 48.9%, 30.1% e 21.0%. Nel quinquennio 1993-1995 i dati medi risultano: 49.7%, 28.8% e 21.5%. Si può, quindi, parlare di un Bilancio sostanzialmente "ingessato" perchè nonostante il radicale mutamento dello scenario strategico-militare, la compressione delle spese per la difesa e l'evidenziarsi delle carenze negli

equipaggiamenti, la ripartizione interna al Bilancio è rimasta praticamente invariata. Siamo, di conseguenza, rimasti molto lontani da quella distribuzione che viene considerata ottimale per un moderno ed efficiente strumento militare: 40%, 30% e 30%. In particolare, è evidente che i due fattori di squilibrio sono determinati dal sovradimensionamento delle spese per il personale e dal sottodimensionamento di quelle per gli equipaggiamenti.

Al fine di quantificare le dimensioni delle carenze finanziarie della Difesa per quanto attiene gli investimenti, sembra utile tenere presente anche il confronto con le spese per equipaggiamenti dei nostri principali partners europei. Elaborando il tasso di capitalizzazione delle Forze Armate, e cioè l'investimento per militare, sulla base dei dati Nato, si ha la misura del differenziale che separa l'Italia dai maggiori Paesi europei nel campo delle spese per gli equipaggiamenti e che corrisponde a quasi il 70% in meno rispetto alla Gran Bretagna e a quasi il 30% in meno rispetto alla Germania. Una delle ragioni di questa marcata differenza è data dal denominatore di questo rapporto, la quantità di uomini in servizio, ma resta alla base un minore investimento anche in termini assoluti, con uno scarto del 55% sulla Gran Bretagna e del 25% sulla Germania. In ogni caso va ribadito che un indicatore in linea con quelli dei principali paesi europei può essere ottenuto solo agendo su ambedue i fattori in gioco, ovvero diminuendo il personale e incrementando le risorse assegnate agli investimenti.

Come è ormai da tutti riconosciuto, le carenze delle Forze Armate per quanto attiene gli equipaggiamenti hanno, da molto tempo, raggiunto livelli di guardia. Continuano a mancare completamente alcuni mezzi, altri sono stati completamente superati, quelli più moderni sono sottoposti ad un logoramento non previsto in ragione delle numerose missioni internazionali a cui l'Italia sta partecipando, dell'esiguità del loro numero e, di conseguenza, dell'impossibilità di programmarne una rotazione nell'utilizzo. Di qui l'urgenza di avviare un consistente programma di acquisizioni volto a porre le Forze Armate in grado di svolgere le missioni assegnate. In questo contesto risulterà, però, difficile conciliare l'esigenza di assegnare nuovi consistenti programmi all'industria nazionale con quella di ammodernare con equipaggiamenti sofisticati e nel breve periodo le Forze Armate. Le esigenze prioritarie di queste ultime potrebbero, infatti, riguardare segmenti di produzione in cui l'industria italiana è assente o non risulta competitiva o, comunque, richiederebbe tempi di entrata in produzione non compatibili con l'urgenza dei programmi da realizzare. Una soluzione potrebbe essere ricercata nella separazione dei programmi di approvvigionamento dai programmi di ricerca e sviluppo in modo da poter collocare le due attività su due diversi piani, coinvolgendo sia la Difesa sia i dicasteri dell'Industria e della Ricerca, anche se sempre nell'ambito di

una stessa strategia unitaria. Ciò richiederà un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie attraverso le quali garantire insieme il soddisfacimento delle esigenze immediate e di quelle future.

A causa del ritardo che si è accumulato in questi ultimi anni nell'approvazione del NMD e della incerta situazione politica del paese, nonché delle priorità economiche sulle quali si sta concentrando l'attenzione, si pone ora un duplice quesito:

- Se non sia il caso di predisporre entro pochi mesi un "Libro Bianco" sulla nostra politica militare che si concentri sugli obiettivi concreti da perseguire nel prossimo triennio sul piano delle strutture, dell'organizzazione delle forze, degli investimenti. Questo "Libro Bianco" dovrebbe essere sottoposto all'approvazione del Parlamento come atto di indirizzo per il Governo, prevedendo, altresì, un'informazione annuale dello stesso Parlamento sui risultati raggiunti.
- Quali provvedimenti adottare, nel frattempo, per garantire il necessario "ponte" fra la situazione attuale e quella che si verrebbe a determinare con l'approvazione politica del NMD. La mancanza di un preciso orizzonte finanziario sta impedendo, o comunque minando, l'adozione di scelte soprattutto in campi come quello dell'ammodernamento che sono caratterizzati dai lunghi tempi di esecuzione e che, pertanto, necessitano di un'ampia visibilità temporale: e ciò vale tanto più nel caso di programmi internazionali dove le nostre decisioni devono necessariamente raccordarsi con i tempi definiti dai nostri partners. In quest'ottica l'assegnazione per il prossimo esercizio finanziario di un volume di risorse per gli investimenti non inferiore ai 5.000 miliardi risulta indispensabile per non compromettere ulteriormente l'efficienza dello strumento militare potendo così affrontare le esigenze più urgenti di equipaggiamento e avviare almeno i principali programmi internazionali di sviluppo e industrializzazione di nuovi sistemi che saranno la base per l'integrazione europea in campo militare e industriale. Nello stesso tempo, una serie di primi interventi sulle linee del NMD dovrebbero essere impostati ed avviati fin d'ora perchè lo stato di incertezza, ma anche di frustrazione rischia di estendersi in presenza di obiettivi non raggiunti e di provvedimenti preannunciati, ma non attuati. Bisogna avviare un processo "virtuoso" di risanamento dell'intero strumento militare: la riqualificazione delle spese deve partire dall'interno della Difesa, adottando scelte coraggiose che garantiscano il raggiungimento di una maggiore efficienza in un quadro programmatico realistico.

Tabella 1.

SPESE PER INVESTIMENTI PREVISTE DAL MINISTERO DELLA DIFESA

(1989-1995, miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<u>Amm.to e rinn.to mezzi e materiali</u>	4.536	3.814	3.118	3.197	2.766	2.429	2.481
<u>R&amp;S</u>	496	610	721	1.072	918	915	904
<u>Invest.</u> (1)	4.852	4.424	3.839	4.269	3.684	3.344	3.385 (7)
<u>Totale invest.</u> (2)	5.387	5.093 4.807 (5)	4.221	4.778 3.577 (6)	4.150	3.765	3.863 (8)
<u>Tot. funz. difesa</u> (3)	17.977 (4)	18.092 17.929 (5)	18.304	19.568 17.768 (6)	18.136	18.480	18.398
<u>Totale</u>	22.905	23.454 23.154 (5)	24.466	26.317 24.517 (6)	25.560	26.167	25.974

Note: E' riportato il valore definitivo più recente. Per il 1990 e il 1992 non sono stati comunicati i dati definitivi disaggregati del "Totale investimenti".

(1) Escluse le infrastrutture.

(2) Comprese le infrastrutture.

(3) Escludendo, anche per gli anni 1989 e 1990, le spese per le pensioni provvisorie.

(4) Nuovo dato riportato in seguito (Nota aggiuntiva 1993).

(5) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1993).

(6) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1994).

(7) Compreso il limite di impegno di 250 miliardi per il programma fregate ex-irakene.

(8) Compresi 163 miliardi per infrastrutture Nato (l'8% del budget Nato è a carico dell'Italia).

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, anni 1989 - 1995.

Tabella 2.

SPESE PER EQUIPAGGIAMENTI

(media 1991-1993 in dollari correnti)

	Spese equip. (milioni) (1)	Spese equip. per uomo
Gran Bretagna	8,39	29.220
Germania	5,32	12.230
Italia	3,93	8.480
Spagna	1,07	4.990

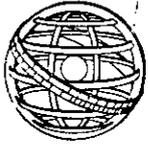
Note: (1) Secondo la definizione Nato.

Fonte: Elaborazione su dati International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance" 1992-1993 e 1994-1995, Brassey's, London, 1992 e 1994 e "Atlantic News" n. 2681 (Annex), 22.12.1994.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 15891  
29 GEN. 1996

BIBLIOTECA



IAI

*Istituto Affari Internazionali*

3

## **INDUSTRIA E TRANSIZIONE DAL VECCHIO AL NUOVO MODELLO DI DIFESA**

*Sintesi della ricerca IAI su  
"L'economia della difesa e il nuovo modello di difesa"*

*Roma, 12 luglio 1995*

Questa sintesi raccoglie i primi risultati di una ricerca su "L'economia della difesa e il nuovo modello di difesa" che lo IAI ha avviato nel gennaio 1995. In questo ambito sono in via di completamento cinque studi con la collaborazione di Michele Nones, Secondo Rolfo, Renzo Romano, Stefano Silvestri e Roberto Zadra. Sono stati inoltre, organizzati alcuni incontri di lavoro con rappresentanti delle Forze Armate e di altre Amministrazioni, esponenti del mondo politico e industriale, esperti del settore difesa. La conclusione e la pubblicazione della ricerca è prevista entro fine anno.

## **1. I PARAMETRI DELLA POLITICA DI DIFESA**

Gli elementi fondamentali della politica di difesa possono considerati i bilanci, la struttura e l'organizzazione delle forze e la politica industriale, quest'ultima naturalmente riferita principalmente all'industria degli armamenti. La connessione fra i tre elementi è evidente, ma può essere utile approfondirne qualche aspetto. Anzitutto, i tre elementi hanno in comune una notevole isteresi, ossia un ritardo tra le variazioni apportate all'elemento e sue conseguenze; ad esempio, una contrazione sostanziale apportata un certo anno al bilancio della difesa non produce i suoi effetti negativi nell'anno di riferimento, non i più importanti, comunque, tanto che si può essere indotti a ritenere che, tutto sommato, un taglio anche grosso abbia avuto conseguenze minime e possa valere la pena di ripeterlo, se vi fosse la necessità: sappiamo bene quanto tale valutazione sia errata e superficiale, perché gli effetti dei tagli incidono in gran parte su programmi di approvvigionamento le cui consegne sono previste nell'arco di alcuni anni, o sulle spese di esercizio, ove fanno declinare i livelli di addestramento e di operatività in modo progressivo ed inarrestabile, proprio come una grave malattia il cui esito fatale si produce dopo un certo tempo, oppure ancora sulle spese per il personale, allontanando gli elementi più giovani e promettenti dalla professione militare, con un calo qualitativo che produce i suoi effetti devastanti a distanza di anni.

L'isteresi fa anche sì che non si possano apportare variazioni ad un elemento senza produrre effetti sugli altri due, anche se involontari; anche in questo caso, sarebbe quanto meno errato e superficiale pensare di poter agire solo su un parametro senza nel contempo apportare le opportune correzioni agli altri due, data la stretta interdipendenza esistente tra loro: le forze hanno bisogno di poter contare su una ragionevole continuità finanziaria, per esistere e per mantenersi preparate ad assolvere i compiti istituzionali, così come hanno bisogno di una base industriale nazionale che assicuri, se non la produzione, quanto meno l'assistenza specializzata per il mantenimento in servizio dei materiali in dotazione. Quindi, nel tracciare le linee maestre della sua politica di difesa, un governo deve necessariamente riferirsi ai tre elementi citati, fissandone obiettivi, modalità per conseguirli, coordinamenti necessari.

Il "pacchetto", una volta presentato al Parlamento, potrà subire modifiche: anche in questo caso sarà necessario che il governo chiarisca che non si possono apportare

modifiche ad un solo parametro, ma si deve interessare l'intero sistema dei tre elementi, prevedendo coerentemente anche le inevitabili variazioni degli obiettivi.

Naturalmente non si può pensare che il Parlamento attribuisca alle problematiche della difesa una importanza preminente su altri problemi del paese, ma è necessario che esso sia consapevole, nel decidere della politica di difesa, del danno complessivo apportato allo strumento operativo della difesa da provvedimenti settoriali: ad esempio, indebolire il servizio di leva senza rafforzare contemporaneamente il servizio volontario significa provocare una contrazione dell'organizzazione, dei compiti e quindi degli obiettivi perseguibili; vietare sostanzialmente l'esportazione dei sistemi di difesa prodotti nel Paese significa ridurre a dimensioni non economiche il complesso delle industrie nazionali della difesa e decretarne la progressiva scomparsa, togliendo così alle Forze Armate la disponibilità di assistenza specializzata dei materiali in dotazione, con la conseguente dipendenza dal mercato estero.

Il problema della revisione della politica di difesa, discendente da una politica di sicurezza consolidata, anche se solo a livello nazionale e non ancora concordata in ambito Unione Europea e/o Alleanza Atlantica, è stato impostato, ed in larga misura risolto, da quasi tutti i Paesi europei. Per ciascuno dei suoi tre parametri principali esistevano diverse, ma non molte opzioni.

Consideriamo anzitutto i bilanci: preso atto dell'imperativo categorico di ridurre la dimensione, non solo perché necessario ma anche perché inevitabile a fronte delle attese delle pubbliche opinioni, le opzioni riguardano soltanto l'interno dei bilanci, ossia come le principali voci del bilancio sono poste in rapporto tra loro.

Come noto, le spese dei bilanci della difesa possono essere suddivise facendo riferimento al personale, al funzionamento dell'organizzazione militare ed all'investimento, ossia all'ammodernamento e rinnovamento dei sistemi di difesa e delle infrastrutture. Più si spende per le retribuzioni, meno resta per far funzionare la struttura e per rigenerarla e tenerla all'altezza dei compiti; meno si spende per le retribuzioni, meno personale qualificato si può mantenere in servizio e quindi, a meno di soluzioni demagogico-socialeggianti che sono alla fine autolesioniste, dovrà essere ridotta la dimensione della struttura. Ed infatti, tutti i Paesi europei hanno ridotto, o stanno riducendo, le dimensioni, mantenendo con scrupolo la qualità del personale, attraverso interessanti meccanismi di reclutamento e di riqualificazione.

Con la riduzione dei bilanci è divenuta indispensabile un'azione che era già necessaria nei tempi di maggiore disponibilità: l'eliminazione degli sprechi e la razionalizzazione delle spese attraverso la rigorosa attribuzione ed il rispetto delle priorità, risalenti ad una responsabilità unica e quindi ad una sola autorità che ne risponda al Ministro della Difesa. Sempre in tema di razionalizzazione della spesa, ancora molta attenzione dovrà essere posta allo snellimento delle procedure contrattuali per l'acquisizione dei beni e servizi, che possono avere durate di oltre 2 anni: la normativa non deve essere ispirata unicamente dal comprensibile zelo amministrativo di non lasciare spazi per le scorrettezze, ma anche dalla esigenza operativa di far pervenire i beni ed i servizi alle strutture militari in tempo utile, non quando non servono più, generando uno spreco di risorse senza risolvere il problema.

Anche un bilancio molto ridotto può essere adeguato a dare al Paese e mantenere efficiente una struttura militare capace di assolvere i compiti assegnati, purché esso sia gestito sotto unica autorità e responsabilità e con visione unitaria, in coordinamento con altre esigenze del Paese ma senza da queste subire condizionamenti esiziali.

Le spese di funzionamento sono sempre state nel passato, a buon diritto, difese strenuamente dagli Stati Maggiori i quali, essendo responsabili della "combat readiness" delle rispettive Forze Armate, preferivano accettare riduzioni sulle spese per il personale o per gli investimenti piuttosto che rinunciare ad una goccia di carburante o ad una granata destinate all'addestramento delle unità. Anche in questo settore possono essere fatte economie, attraverso una revisione, con spirito unitario, dei concetti di prontezza operativa e delle esigenze addestrative, nonché rivedendo la dimensione delle strutture ed i costi addestrativi delle nuove realizzazioni. Infine, considerando che le spese di funzionamento non riguardano soltanto munizioni e combustibili, una gestione unificata può eliminare duplicazioni in numerosi altri settori o "voci" di spesa, dal vestiario alle spese per i trasporti, a quelle sanitarie, ad esempio.

Le spese per l'ammodernamento ed il rinnovamento dei mezzi e delle infrastrutture hanno sempre fornito un'indicazione sulla volontà dei governi, e sulla capacità degli Stati Maggiori, di dare continuità e futuro alla politica di difesa del loro Paese: i mezzi e le strutture vanno infatti non solo sostituiti quando l'usura lo rende necessario, ma ammodernati e rinnovati per tenerli costantemente in condizione di assolvere i compiti attuali e quelli ragionevolmente prevedibili per il futuro; non si

possono infatti improvvisare sistemi d'arma e strutture, che al contrario richiedono anni di ricerca, sviluppo, prove e valutazioni prima di essere consegnati alle Forze Armate. E' quindi necessario che la politica della difesa tenga conto, nell'affrontare il tema del bilancio, dell'esigenza di investire una adeguata porzione nell'ammodernamento, nel rinnovamento e nella ricerca e sviluppo, se non si vuole giungere in pochi anni a disporre di Forze Armate poco costose certo, ma inutili, quanto meno ai fini istituzionali.

Un'ultima osservazione sul parametro bilancio, che però è fondamentale: per la sua già citata isteresi rispetto ai risultati da conseguire e per la sua stretta correlazione con gli altri due parametri, non può essere soggetto a variazioni rilevanti da un anno all'altro, nè in aumento (...) nè in diminuzione; nell'un caso non si potrebbero impiegare i fondi al massimo dell'efficacia, nell'altro gli effetti delle impreviste rimodulazioni dei programmi o delle riduzioni degli effettivi o del ritmo addestrativo produrrebbero danni, anche in termini finanziari, ben più rilevanti della diminuzione apportata.

Quindi, se la politica di sicurezza del Paese prevede un ruolo nuovo dello strumento militare, è opportuno fissare un obiettivo, ad esempio a cinque anni, entro i quali il bilancio della difesa, l'organizzazione militare e la politica industriale per la difesa dovranno progressivamente assumere il nuovo assetto, e perseguirlo con coerenza, rinunciando eventualmente a qualche ambizione.

Il secondo parametro della politica di difesa è costituito dalla organizzazione militare, intesa sia come struttura di comandi ed unità delle forze terrestri, navali ed aeree, sia, verticalmente, nelle sue componenti del personale, dei sistemi di difesa e delle infrastrutture, della normativa e dei regolamenti. Anche qui, è evidente che non si può agire orizzontalmente sulle strutture senza produrre modifiche sulle tre componenti verticali, nè si possono modificare le componenti verticali senza produrre modifiche alle strutture; se questo concetto, che, come già detto, è ovvio, viene tenuto presente, le modifiche apportate all'organizzazione possono sortire gli effetti voluti; altrimenti, l'unico effetto sicuro è quello di danneggiare la struttura preesistente. L'organizzazione delle Forze Armate discende dai compiti ad esse assegnati dal Paese stesso, espressi sia dalla Carta Costituzionale e dalle leggi dello Stato, sia dalla politica estera e di sicurezza formulata dal governo ed approvata dal Parlamento, nella quale è indicato il ruolo assegnato alla Difesa ed al suo strumento operativo, le Forze Armate.

Può accadere, invece, che all'organizzazione militare non siano indicati i nuovi compiti derivanti da una mutata situazione geopolitica e sulla cui base vanno definite le nuove strutture, ma che se ne riducano le risorse, lasciando che sia la Difesa ad inventarsi compiti e strutture, e quindi personale, mezzi e normativa; e, ciò che è ancor peggiore, può accadere che l'organizzazione militare finisca con l'accettare questa procedura come normale, che si modelli quindi una struttura come consentito dalle risorse, per poi individuare quali compiti poter assolvere con le forze disponibili, senza nemmeno la certezza che il bilancio dell'anno seguente possa consentire il mantenimento operativo della struttura appena costituita.

Evidentemente non risponde all'interesse del Paese un simile modo di definire la struttura dello strumento militare; se d'altra parte, governo e Parlamento sono troppo presi da altre tematiche, oppure sono stati per decenni disabituati a trattare la politica di difesa del Paese, perché negli anni del bipolarismo non era così urgente affrontare il problema, nulla vieta che siano ora i massimi responsabili della struttura della difesa a farsi promotori di un dibattito parlamentare nel quale si discuta una proposta di politica di difesa che, una volta suggellata dalla volontà popolare, possa essere attuata senza incertezze.

Peraltro, il quadro geopolitico attuale è ormai delineato, nelle sue certezze e nelle sue molte incertezze, per cui anche i compiti dello strumento militare sono sostanzialmente prevedibili anche quando ancora non chiaramente definiti. Si tratta, in sintesi, di prevedere l'impiego della forza militare per tutelare gli interessi vitali nazionali all'interno, difendendo l'inviolabilità degli spazi terrestri, marittimi ed aerei nazionali, ed all'estero, in missioni di combattimento o di pace, da soli o insieme ad alleati o partners di coalizione.

I problemi, per la Difesa, ma anche per tutto il Paese, potrebbero sorgere se, ad esempio, si decidesse un ruolo solo interno - difesa dei confini della Patria e delle sue Istituzioni - e poi all'improvviso si volesse anche partecipare a qualche operazione di supporto alla pace all'estero, mettendo in grosse difficoltà una struttura non creata per tale ruolo; oppure, peggio ancora, si decidesse per un ruolo anche all'estero ma solo in operazioni di supporto alla pace senza però ritirare le proprie unità inserite in strutture alleate, quando per esse è previsto anche l'impiego in operazioni di guerra; è facile immaginare la situazione psicologica di queste unità, per non pensare a ciò che

accadrebbe se esse dovessero essere richieste di partecipare ad una coalizione di forze da impiegare anche in combattimenti ad alta intensità.

Le strutture, quindi, non sono difficili da definire, una volta definiti i compiti; anche qualità e quantità del personale possono trovare un'adeguata definizione. Per i mezzi ed i sistemi di difesa si dovrà distinguere tra quelli di impiego esclusivamente da parte di unità nazionali, per i quali sarà sufficiente l'interoperabilità con gli analoghi sistemi delle forze dei Paesi con i quali è più probabile la cooperazione all'estero - munizioni e carburanti in particolare - ed i mezzi ad impiego congiunto: nessun Paese europeo può permettersi, da solo, di svolgere operazioni di un certo respiro all'esterno dell'Europa; nessuno ad esempio dispone da solo di sufficiente capacità di aerotrasporto strategico, di adeguati sistemi di comando, controllo e comunicazioni a grande distanza, di un sistema di raccolta di informazioni integrato, dall'umano al satellitare. Allora, a seconda dei compiti che si è deciso di assolvere, le strutture militari debbono prevedere anche di contribuire alla realizzazione comune di queste capacità.

Il terzo parametro della politica di difesa, quello relativo alla politica industriale, non sempre riceve la dovuta attenzione, e non solo dagli ambienti politici, ma dagli stessi ambienti militari. Sembra quasi che il mondo militare, con una posizione una volta forse comprensibile e motivata, ma oggi anacronistica, ritenga di poter fare a meno dell'industria per l'assistenza tecnica ai sistemi in dotazione, costituendo propri centri di assistenza sino ai livelli più specializzati.

In realtà, se appare anacronistico voler fare a meno dell'industria civile, non per questo deve essere sostenuta la necessità di un'industria nazionale capace di fare tutto in tutti i settori; in altri termini, considerata la sempre più diffusa cooperazione internazionale per i sistemi di difesa più complessi e costosi, non si vede, ad esempio, per quale motivo l'assistenza tecnica non possa essere fatta a Tolosa o a Monaco di Baviera, anziché a Caselle o a Pomigliano d'Arco, oppure l'inverso. Al tempo stesso, se i sistemi di difesa possono essere convenientemente prodotti dall'industria nazionale, non c'è ragione per acquistarli all'estero; in questo caso, anzi, sarà utile alla Difesa un'affermazione all'estero del prodotto nazionale, perché l'esportazione vuol dire maggior produzione, che vuol dire minor prezzo per economia di scala e maggior continuità nel flusso della ricambistica.

Una politica industriale è quindi necessaria e significativa componente della politica di difesa. Di qui la necessità che sia definito il suo ruolo sia nel contesto industriale e produttivo del Paese, sia quello più propriamente attinente le esigenze delle Forze Armate.

I due ruoli hanno necessità di essere armonizzati, ed appare quindi opportuno un coordinamento fra responsabili governativi dell'Industria e della Difesa, senza omettere il sostanziale apporto del Ministero degli Affari Esteri, per le indicazioni opportune nel settore essenziale dell'esportazione. Appare evidente la delicatezza di questo coordinamento, ove si consideri che la produzione di sistemi di difesa in rapporto al complesso della produzione nazionale ha valori minimi, che quindi non giustificherebbero particolari attenzioni da parte del dicastero dell'Industria se non fosse per le implicazioni nel campo della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Per contro, l'esportazione di armamenti, specie se a tecnologia avanzata, assume rilevante significato politico per cui il Ministero degli Esteri. Infine, la Difesa, per le sue esigenze di acquisizione, deve privilegiare il criterio della convenienza, cioè il prodotto migliore al miglior prezzo, senza che questo significhi necessariamente il prezzo più basso.

Si comprende quindi come la formulazione di una politica industriale per la difesa sia il risultato della collaborazione di almeno tre settori primari dell'Amministrazione dello Stato, Esteri, Industria e Difesa per non citare la Ricerca ed il settore finanziario.

## 2. IL BILANCIO

Il Nuovo Modello di Difesa ormai da un quinquennio è al centro del dibattito sulla nostra politica militare, ma dopo l'iniziale presentazione in Parlamento nel 1991 da parte dell'allora ministro Rognoni e alcune successive precisazioni dell'allora ministro Andò nel marzo del 1993, la discussione sembra essere ritornata quasi esclusivamente in ambito militare o specialistico, senza che lo stesso Parlamento sia arrivato ad una precisa definizione delle linee della nostra politica militare. Nemmeno le ulteriori precisazioni fornite dai tre ministri seguenti, in sede di presentazione del Bilancio o nel corso di specifiche audizioni, così come quelle date dai vari Capi di Stato Maggiore e Segretari Generali, hanno consentito di riempire questo vuoto e offrire un preciso e completo quadro di riferimento che consenta di far crescere il necessario consenso politico. Tale consenso potrebbe contribuire a favorire una più rapida approvazione delle modifiche legislative necessarie a realizzare il NMD (in primo luogo la riforma dei vertici militari e le norme sul volontariato) e una continuità di assegnazione di adeguate risorse finanziarie.

Per quanto attiene le implicazioni industriali, senza la definizione del NMD non è possibile prefigurare i programmi di investimento e una scala di priorità che fornisca alle imprese un minimo di orientamento: in altri termini, devono essere definite, con sufficiente certezza, le caratteristiche e le dimensioni del mercato potenziale a cui l'industria nazionale potrà accedere se competitiva. Non si tratta di certezze assolute perchè, al di là di ogni seria e fondata programmazione, potranno sempre intervenire modificazioni della determinazione politica da cui la programmazione dipende, ma sicuramente un impegno governativo e parlamentare imporranno un cambio di mentalità e di atteggiamento, rendendo sempre più improbabile quella prassi di saccheggio del Bilancio della Difesa, per i più diversi fini, che si è verificato in questi ultimi anni. Questa nuova impostazione risulta indispensabile per garantire la transizione verso quell'indispensabile quadro di programmazione pluriennale, sostenuto da una specifica approvazione parlamentare, che è unanimemente ritenuto l'unica soluzione definitiva sul piano finanziario. Solo una "legge di programma" con un'ampiezza temporale di cinque anni (e con un eventuale meccanismo di aggiustamento annuale entro ristretti vincoli prefissati), potrebbe dare quella visibilità che viene considerata ormai un requisito indifferibile dalle Forze Armate e dall'industria. In ogni caso, oggi e domani, per

l'industria nazionale si tratterebbe di un mercato potenziale perchè le scelte dovranno rispettare il principio della competitività sia sotto il profilo delle esigenze delle Forze Armate, sia sotto quello dell'integrazione nel mercato europeo man mano che si verrà realizzando.

Secondo la formulazione dell'allora ministro Andò, il NMD prevedeva lo stanziamento di 57-58.000 miliardi (a valori 1992) per gli investimenti nell'arco di un decennio. Questa ipotesi era stata predisposta all'inizio del 1993 attraverso un meccanismo finanziario basato su un incremento annuo di 300 miliardi (a valori 1992) da sommarsi ai 3.800 miliardi che si prevedeva di assegnare in quell'anno ad ammodernamento e rinnovamento e che avrebbero dovuto mantenere il loro valore in termini reali; in totale era, quindi, previsto uno stanziamento aggiuntivo di 16.500 miliardi (a valori 1992) nel decennio, contro i 40.000 ipotizzati dalla precedente versione del ministro Rognoni. Veniva, inoltre, previsto un recupero di 2.500-3.500 miliardi nel decennio all'interno dello stesso Bilancio della Difesa. Nel dicembre 1993 la proposta è stata semplificata dallo Stato Maggiore della Difesa, riproponendo il solo meccanismo dell'incremento annuo di 300 miliardi per un decennio (a valori 1994): in questo modo, all'investimento sarebbero stati destinati 55.000 miliardi nel decennio (a valori 1994). Una semplificazione e, insieme, un chiarimento opportuno perchè in precedenza erano rimaste non poche ombre sull'investimento effettivamente richiesto.

Tre dubbi restano, comunque, da risolvere:

- a) Gli stessi valori monetari sono stati riproposti invariati a distanza di due anni, facendo assumere loro un ruolo di "linea del Piave" che non premia la motivata serietà della proposta. Per altro bisogna osservare che non è mai stato chiarito se nel calcolo degli investimenti sono comprese o meno le infrastrutture.
- b) La data di partenza slitta nel tempo e conseguentemente quella di arrivo: le esigenze previste per il 1993 con scadenza 2002 vanno ormai rapportate, come minimo, al periodo 1996-2005 e ciò non può non incidere sulla stessa pianificazione finanziaria.
- c) Negli ultimi tre anni gli stanziamenti per gli investimenti (escluse le infrastrutture) sono stati notevolmente inferiori a quanto indicato nel NMD (Tabella 1): 3.690 miliardi nel 1993, 3.340 nel 1994 e sono previsti in 3.380 per

quest'anno (anche se sono previsti in aumento di circa 500 miliardi in sede di assestamento del Bilancio). Per recuperare questo ritardo, nel 1996 si dovrebbero superare i 5.000 miliardi, circa un quarto in più rispetto a quest'anno, anche considerando il previsto incremento in sede di assestamento. E questo senza tener conto che l'ultima ipotesi finanziaria del NMD faceva riferimento ai valori 1994 e, quindi, lo stanziamento dovrebbe essere adeguato alla perdita di potere d'acquisto.

Pur non essendo stato formalmente approvato nè dal Governo, nè dal Parlamento, il piano finanziario previsto dal NMD del ministro Andò ha avuto, comunque, una sorta di riconoscimento da parte dell'allora ministro del Tesoro Barucci, di concerto con quello dell'Industria Savona, ai quali la legge n. 33 del 17 febbraio 1993 sulla soppressione dell'Efim aveva affidato il compito di valutare il relativo programma. Questi hanno approvato, con Decreto del 4 agosto 1993, il progetto presentato il 31 luglio 1993 dal Commissario liquidatore dell'Efim Predieri e relativo al trasferimento alla Finmeccanica delle imprese operanti nel settore della difesa ed aerospaziale ex-Efim. Tale progetto, a sua volta, aveva recepito il Piano industriale per il comparto difesa ex-Efim predisposto dalla Finmeccanica nel maggio 1993. In particolare, il progetto del Commissario liquidatore poneva a base del progetto l'ipotesi finanziaria del Modello "Andò" a partire dallo stesso 1993: dei 55.000 miliardi previsti, 10.000 dovrebbero essere destinati ad aziende ex-Efim attraverso programmi già avviati o in via di definizione. Nel documento veniva, inoltre, sancito l'impegno formale della Pubblica Amministrazione al rispetto dei contratti elencati e quantificati sul piano finanziario nello stesso progetto e veniva esplicitato l'impegno ad inserire negli atti di trasferimento delle singole aziende una clausola di salvaguardia a favore di Finmeccanica con garanzia del Ministro del Tesoro nel caso di mancata, parziale o tardiva assegnazione di commesse. In questo modo il Governo si è, quindi, impegnato al rispetto dell'ipotesi finanziaria associata al NMD o, meglio, al rispetto di quella parte che coinvolge le aziende ex-Efim. Ma i contratti che coinvolgono queste ultime riguardano la fornitura di piattaforme, sistemi, sottosistemi ed apparati destinati alla gran parte dei programmi di acquisizione associati al nuovo modello di difesa e, di conseguenza, anche questo dovrebbe essere rispettato (ad un primo esame gli unici maggiori programmi di acquisizione previsti nel nuovo modello di difesa che non vedono coinvolte aziende ex-Efim sono quelli relativi

all'Eurofighter, al FLA, al sottomarino, alle telecomunicazioni, alle contromisure elettroniche, ai satelliti, all'armamento leggero, al munizionamento). Il condizionale è, in questo caso, d'obbligo perchè lo stesso governo Ciampi, poche settimane dopo, varava una serie di tagli alla spesa pubblica che coinvolgevano anche gli investimenti della Difesa, per cui non solo non veniva rispettato il previsto incremento di 300 miliardi, ma la base di partenza del NMD veniva spostata indietro di 500 miliardi rispetto all'ultima ipotesi finanziaria. Sulla stessa linea si è mosso il governo Berlusconi, prevedendo il consolidamento del Bilancio 1995 sul livello di quello precedente, comprese le spese destinate all'investimento.

Nel 1995 la ripartizione del Bilancio della Difesa fra personale, esercizio e investimento è prevista in 48.9%, 30.1% e 21.0%. Nel quinquennio 1993-1995 i dati medi risultano: 49.7%, 28.8% e 21.5%. Si può, quindi, parlare di un Bilancio sostanzialmente "ingessato" perchè nonostante il radicale mutamento dello scenario strategico-militare, la compressione delle spese per la difesa e l'evidenziarsi delle carenze negli equipaggiamenti, la ripartizione interna al Bilancio è rimasta praticamente invariata. Siamo, di conseguenza, rimasti molto lontani da quella distribuzione che viene considerata ottimale per un moderno ed efficiente strumento militare: 40%, 30% e 30%. In particolare, è evidente che i due fattori di squilibrio sono determinati dal sovradimensionamento delle spese per il personale e dal sottodimensionamento di quelle per gli equipaggiamenti.

Al fine di quantificare le dimensioni delle carenze finanziarie della Difesa per quanto attiene gli investimenti, sembra utile tenere presente anche il confronto con le spese per equipaggiamenti dei nostri principali partners europei, con l'avvertenza che per ragioni metodologiche è indispensabile fare riferimento a dati omogenei e di fonte autorevole. I dati elaborati dalla Nato, sulla base delle informazioni fornite dai singoli Governi, sembrano prestarsi a questo scopo, anche se vanno precisati i principali criteri seguiti: sono dati consuntivi, riferiti al "bilancio di cassa", e comprendono, oltre ai Carabinieri, gli oneri relativi ai Corpi armati dello Stato (per le aliquote che concorrono alla difesa nazionale) e alle pensioni provvisorie e definitive, mentre escludono gli oneri extraistituzionali ("funzioni esterne"). Da questo punto di vista la spesa per la difesa indicata dalla Nato risulta molto diversa da quella per la "funzione difesa", utilizzata nella

"Nota aggiuntiva" presentata annualmente dal Ministero della Difesa. Elaborando il tasso di capitalizzazione delle Forze Armate, e cioè l'investimento per militare (Tabella 2), si ha la misura del differenziale che separa l'Italia dai maggiori Paesi europei nel campo delle spese per gli equipaggiamenti e che corrisponde a quasi il 70% in meno rispetto alla Gran Bretagna e a quasi il 30% in meno rispetto alla Germania. Una delle ragioni di questa marcata differenza è data dal denominatore di questo rapporto, la quantità di uomini in servizio (sempre secondo la definizione Nato), ma resta alla base un minore investimento anche in termini assoluti, con uno scarto del 55% sulla Gran Bretagna e del 25% sulla Germania. In ogni caso va ribadito che un indicatore in linea con quelli dei principali paesi europei può essere ottenuto solo agendo su ambedue i fattori in gioco, ovvero diminuendo il personale e incrementando le risorse assegnate agli investimenti.

Sempre in quest'ottica di confronti internazionali, un'ultima notazione merita il comparto della ricerca e sviluppo (Tabella 3). In questo caso va precisato che l'OCDE è evidentemente una fonte autorevole, oltre che l'unica ufficiale in questo campo, ma che i suoi dati sono forniti dai singoli paesi e che sullo specifico terreno militare l'Italia continua a registrare un'incredibile imprecisione statistica. Con queste premesse si deve rilevare che la spesa per la R&S militare è in assoluto molto bassa e che la sua incidenza sul totale della spesa pubblica per R&S è pari ad un sesto di quella inglese, un quinto di quella francese e a poco più di due terzi di quella tedesca. Anche misurando il peso della R&S sulla spesa per equipaggiamenti militari, il ritardo italiano emerge in tutta la sua ampiezza, dal momento che vi destiniamo poco più di un terzo rispetto agli inglesi e meno della metà rispetto ai tedeschi.

Come è ormai da tutti riconosciuto, le carenze delle Forze Armate per quanto attiene gli equipaggiamenti hanno, da molto tempo, raggiunto livelli di guardia. Continuano a mancare completamente alcuni mezzi, altri sono stati completamente superati, quelli più moderni sono sottoposti ad un logoramento non previsto in ragione delle numerose missioni internazionali a cui l'Italia sta partecipando, dell'esiguità del loro numero e, di conseguenza, dell'impossibilità di programmare una rotazione nell'utilizzo. A titolo di esempio si può fare riferimento ai velivoli da trasporto o alle unità navali da combattimento e da trasporto che hanno totalizzato negli ultimi anni le ore di volo o di

moto e i cicli che precedentemente si realizzavano in periodi di tempo doppi o tripli. Di qui l'urgenza di avviare un consistente programma di acquisizioni volto a porre le Forze Armate in grado di svolgere le missioni assegnate. In questo contesto risulterà, però, difficile conciliare l'esigenza di assegnare nuovi consistenti programmi all'industria nazionale con quella di ammodernare con equipaggiamenti sofisticati e nel breve periodo le Forze Armate. Le esigenze prioritarie di queste ultime potrebbero, infatti, riguardare segmenti di produzione in cui l'industria italiana è assente o non risulta competitiva o, comunque, richiederebbe tempi di entrata in produzione non compatibili con l'urgenza dei programmi da realizzare: sistemi missilistici superficie-aria a corto raggio, sistemi missilistici controcarro, missili aria-aria a media-lunga gittata, missili aria-superficie, munizionamento guidato, velivoli da trasporto a medio-lungo raggio, sistemi aeroportati di sorveglianza e allarme, sistemi di rifornimento in volo. Una soluzione potrebbe essere ricercata nella separazione dei programmi di approvvigionamento dai programmi di ricerca e sviluppo in modo da poter collocare le due attività su due diversi piani, coinvolgendo sia la Difesa sia i dicasteri dell'Industria e della Ricerca, anche se sempre nell'ambito di una stessa strategia unitaria. Ciò richiederà un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie attraverso le quali garantire insieme il soddisfacimento delle esigenze immediate e di quelle future.

A causa del ritardo che si è accumulato in questi ultimi anni nell'approvazione del NMD e della incerta situazione politica del paese, nonché delle priorità economiche sulle quali si sta concentrando l'attenzione, si pone ora un duplice quesito sulle scelte da operare:

- Se e, eventualmente, con quali modalità e tempi predisporre un aggiornamento del NMD che raccolga in un unico ed esaustivo documento quanto emerso nel dibattito di questi anni e che tenga conto delle modificazioni intervenute nello scenario internazionale. Un'ipotesi potrebbe essere quella di predisporre entro pochi mesi un "Libro Bianco" sulla nostra politica militare che si concentri sugli obiettivi concreti da perseguire nel prossimo triennio sul piano delle strutture, dell'organizzazione delle forze, degli investimenti. Questo "Libro Bianco" dovrebbe essere sottoposto all'approvazione del Parlamento come atto di indirizzo per il Governo, prevedendo, altresì, un'informazione annuale dello stesso Parlamento sui risultati raggiunti.

- Quali provvedimenti adottare, nel frattempo, per garantire il necessario "ponte" fra la situazione attuale e quella che si verrebbe a determinare con l'approvazione politica del NMD. In altri termini, la situazione della Difesa sembra avere raggiunto un punto di crisi sul piano delle prospettive, dei programmi, della stessa tenuta delle Forze Armate, da non poter rinviare ulteriormente il rilancio. Soprattutto la mancanza di un preciso orizzonte finanziario sta impedendo, o comunque minando, l'adozione di scelte soprattutto in campi come quello dell'ammodernamento che sono caratterizzati dai lunghi tempi di esecuzione e che, pertanto, necessitano di un'ampia visibilità temporale: e ciò vale tanto più nel caso di programmi internazionali dove le nostre decisioni devono necessariamente raccordarsi con i tempi definiti dai nostri partners.

In quest'ottica l'assegnazione per il prossimo esercizio finanziario di un volume di risorse per gli investimenti non inferiore ai 5.000 miliardi risulta indispensabile per non compromettere ulteriormente l'efficienza dello strumento militare potendo così affrontare le esigenze più urgenti di equipaggiamento e avviare almeno i principali programmi internazionali di sviluppo e industrializzazione di nuovi sistemi che saranno la base per l'integrazione europea in campo militare e industriale. Nello stesso tempo, una serie di primi interventi sulle linee del NMD dovrebbero essere impostati ed avviati fin d'ora perchè lo stato di incertezza, ma anche di frustrazione rischia di estendersi in presenza di obiettivi non raggiunti e di provvedimenti preannunciati, ma non attuati. Bisogna avviare un processo "virtuoso" di risanamento dell'intero strumento militare: la riqualificazione delle spese deve partire dall'interno della Difesa, adottando scelte coraggiose che garantiscano il raggiungimento di una maggiore efficienza in un quadro programmatico realistico.

Tabella 1.

**SPESE PER INVESTIMENTI PREVISTE DAL MINISTERO DELLA DIFESA**

(1989-1995, miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Rinnovamento mezzi e materiali	4536	3814	3118	3197	2766	2429	2481
R&S	496	610	721	1072	918	915	904
Invest. (1)	4852	4424	3839	4269	3684	3344	3385
Totale invest. (2)	5387	5,093 4,807 (5)	4221	4,778 3,577 (6)	4150	3765	3,863 (8)
Funz. difesa (3)	17,977 (4)	18,092 17,929 (5)	18304	19,568 17,768 (6)	18136	18480	18398
Totale	22905	23,454 23,154 (5)	24466	26,317 24,517 (6)	25560	26167	25974

Note: E' riportato il valore definitivo più recente. Per il 1990 e il 1992 non sono stati comunicati i dati definitivi disaggregati del "Totale investimenti".

(1) Escluse le infrastrutture.

(2) Comprese le infrastrutture.

(3) Escludendo, anche per gli anni 1989 e 1990, le spese per le pensioni provvisorie.

(4) Nuovo dato riportato in seguito (Nota aggiuntiva 1993).

(5) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1993).

(6) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1994).

(7) Compreso il limite di impegno di 250 miliardi per il programma fregate ex-irakene.

(8) Compresi 163 miliardi per infrastrutture Nato (l'8% del budget Nato è a carico dell'Italia).

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, anni 1989 - 1995.

Tabella 2.

**SPESE PER EQUIPAGGIAMENTI**

(media 1991-1993 in dollari correnti)

	Spese equip. (milioni) (1)	Spese equip.per uomo
Gran Bretagna	839	29220
Germania	532	12230
Italia	393	8480
Spagna	107	4990

Note: (1) Secondo la definizione Nato.

Fonte: Elaborazione su dati International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance" 1992-1993 e 1994-1995, Brassey's, London, 1992 e 1994 e "Atlantic News" n. 2681 (Annex), 22.12.1994.

Tabella 3.

**SPESE GOVERNATIVE PER R&S MILITARE**

(1991, milioni di dollari)

	spesa R&S militare (a)	spesa R&S mil. in %su totale spesa pubblica R&S	spesa R&S mil. in % su equipaggiame nti mil. (b)
Francia	5530	374	
Gran Bretagna	3540	443	416
Germania Occ.	1550	110	353
Italia	580	79	151

Note: (a) Tasso di cambio a parità di potere d'acquisto.

(b) Secondo la definizione Nato.

Fonte: Elaborazione su dati OCDE, "Main Science and Technology Indicators", 1993/1 e "Notizie Nato", aprile 1994.

### 3. Il quadro militare

Il nuovo modello di difesa è dunque largamente definito sulla base delle previsioni di bilancio e delle disponibilità di investimento. Il tentativo deve essere quello di cercare di conciliare al meglio il quadro finanziario con la necessità di rispondere alle esigenze di sicurezza e di difesa e di svolgere tutte le missioni identificate dall'autorità politica. In questo senso, lo sforzo compiuto a partire dalla elaborazione della prima versione del Nuovo Modello di Difesa (il cosiddetto "Modello Rognoni", presentato al Parlamento nel novembre 1991) ha visto la crescente responsabilizzazione e iniziativa di un successivo numero di governi e degli organismi "interforze" della Difesa.

Il lavoro compiuto costituisce oggi un credibile documento di sintesi, anche se la sua pratica attuazione, nelle more del varo definitivo della legge di riforma dei Vertici militari della difesa, continua a dover fare i conti con una realtà di responsabilità e priorità settoriali di cui inevitabilmente gli stessi Capi di Stato Maggiore di Forza Armata debbono farsi portavoce, almeno sino a quando essi sono investiti di una responsabilità settoriale, e fino a che non si confronteranno con una autorità militare di più alto livello, che risponda delle responsabilità generali di comando e programmazione.

Ciò che se deve comunque evitare è che si assista alla giustapposizione e collazione di tre diverse pianificazioni tra loro largamente indipendenti, tutte tese al raggiungimento degli obiettivi e delle priorità individuate per i relativi settori dello strumento militare. Questo è il caso peggiore, ma è anche quello che corrisponde all'esperienza degli anni passati. In tal caso l'autorità politica, di fatto, interverrà solo a posteriori, attraverso lo strumento del bilancio, definendo aprioristicamente alcuni tetti generali di spesa e lasciando alle singole Forze Armate il compito di sbrogliarsela al meglio.

In tal modo, senza di un modello unitario e coerente di pianificazione e di gestione, variazioni finanziarie, definite nel breve periodo (mutamenti negli stanziamenti di bilancio, esigenze operative immediate eccetera) finirebbero per distorcere la programmazione di lungo periodo e per determinare un modello di difesa anomalo, non esplicitamente studiato, definito e voluto, e quindi anche, con molta probabilità, incapace di far fronte alle esigenze individuate in sede politica e militare.

Questa è la situazione attuale. In pratica: il teorico mantenimento in essere del Modello di Difesa descritto nel Libro Bianco del 1985 e nelle successive Note

Aggiuntive, a fronte degli stanziamenti di bilancio effettivamente approvati e della suddivisione funzionale del bilancio stesso, ha dato vita ad un nuovo ed alternativo Modello di Difesa, mai approvato dal Parlamento e dal Governo e molto probabilmente anche relativamente inefficiente dal punto di vista militare e difensivo nel suo complesso.

Vi è naturalmente una **terza ipotesi**, e cioè che l'autorità politica assuma direttamente tutta una serie di decisioni strutturali, operative e di pianificazione, imponendone l'attuazione allo Strumento militare. Il complesso periodo di trasformazioni politiche che il Paese sta vivendo potrebbero preludere proprio ad una tale soluzione "rivoluzionaria". Tuttavia questa ipotesi è molto pericolosa, non solo perché rischia di creare una grave spaccatura tra vertici politici e Strumento militare, ma poiché probabilmente aprirebbe anche un difficile dibattito tra i vari poteri costituzionali che hanno in diversa forma e misura la responsabilità ultima di queste decisioni (e cioè Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica). E' difficile immaginare come un simile processo possa finire col produrre un Modello di Difesa più coerente ed efficace di quello elaborato all'interno e con la cooperazione delle strutture militari. La Difesa, come del resto la politica estera con è strettamente interconnessa, è uno degli ambiti in cui è più evidente la necessità di un largo consenso nazionale, che vada al di là e al di sopra delle divisioni politiche e partitiche. Ed è intuitivo come un tale consenso sarà più solido e credibile quanto più esso corrisponderà alle esigenze e alle priorità proprie di questi ambiti e normalmente individuate dagli operatori.

Il Nuovo Modello di Difesa non è ancora ufficiale. Il Parlamento non ha formalmente approvato nessuna delle varie stesure che gli sono state sottoposte a partire dal 1991,. Tuttavia, almeno sul piano politico, sembrano emergere alcune linee di tendenza che possiamo prendere come indicazioni di massima da cui partire.

In primo luogo le esigenze: cosa si vuole ottenere dallo Strumento militare italiano, e come? Le risposte sono abbastanza varie, ma presentano alcune costanti.

Così, ad esempio, la "Indagine conoscitiva" sul Nuovo Modello di Difesa condotta dalla Commissione Difesa della camera dei Deputati ha portato, nel gennaio 1991, alla individuazione delle seguenti due <<funzioni fondamentali>>:

- A. difesa del territorio, della frontiera marittima e aerea e delle linee di navigazione e dello spazio aereo (diminuendo lo schieramento a Nord-Est e accrescendo quello a Sud e aero-marittimo). In questa funzione rientrerebbe anche la <<salvaguardia dell'integrità politico-amministrativa del Paese>> in concorso con le forze dell'ordine, la protezione civile eccetera;
- B. soddisfacimento degli impegni assunti dal Paese quale contributo alla pace e alla sicurezza internazionale (attraverso una più spinta integrazione interforze, flessibilità, mobilità ed efficienza dello Strumento militare) che ha come suo <<naturale corollario>> la ristrutturazione della FIR, inquadrabile in una forza mobile multinazionale sotto egida ONU, NATO, CEE/UEO ed eventualmente CSCE, costituita in permanenza e con una cospicua componente anfibia e aviotrasportata.

Gli esperti degli SS.MM. hanno ridefinito queste funzioni secondo una diversa tripartizione, con questo risultato:

- 1 Presenza e Sorveglianza: riguarda tutti gli spazi nazionali terrestri, marittimi e aerei;
- 2 Difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale: richiede la capacità di spostare con rapidità reparti fuori dal territorio nazionale e impone un potenziamento della mobilità e della prontezza operativa, in linea con le priorità politico-strategiche definite dalla politica estera e di sicurezza internazionale del Paese;
- 3 Difesa integrata degli spazi nazionali: coinvolge tutte le forze, e potenzialmente anche tutte le risorse, del Paese.

In pratica, la prima funzione individuata dalla Commissione Difesa è stata suddivisa in due (A e C): la prima in tempo di pace e la seconda in caso di attacco o minaccia diretta contro il territorio. Ma è evidente come vi sia un legame organico, oltre che logico, tra lo Strumento dedicato all'adempimento della funzione A e quello dedicato all'adempimento della funzione C. Inoltre, per quel che riguarda la funzione A, lo Strumento militare, normalmente dimensionato per soddisfare le missioni B e C, potrà

anche contare sul contributo di altre Forze e Corpi armati dello Stato, così come concorre con esse per altre funzioni, qui non specificate, di difesa delle istituzioni e di aiuto e soccorso della popolazione in caso di disastri e calamità naturali o (negli ultimi tempi) per contrastare la criminalità organizzata.

Queste linee direttrici, ormai vecchie di oltre tre anni, hanno ispirato i modelli elaborati in ambito Difesa, e possono quindi essere considerate come altamente indicative della tendenza da seguire, anche se nel dettaglio le esigenze operative (o funzioni) dello Strumento militare sono state diversamente individuate.

Da allora ad oggi, tuttavia, dobbiamo mettere in conto gli insegnamenti che possiamo desumere dall'evolvere della situazione internazionale e dalle esperienze e dagli impegni concretamente presi dallo Strumento militare italiano:

- si sono ancora allungati i tempi di preavviso di una minaccia diretta contro il territorio nazionale, di dimensioni comparabili a quelle dei passati quarant'anni, mentre sono invece aumentati i rischi di coinvolgimento in crisi locali o conflitti "minori" nella regione balcanica (ex-Jugoslavia, Albania) e nel Mediterraneo e Medio Oriente. L'Italia, paese di "seconda linea" di un improbabile grande conflitto Est-Ovest diviene invece un paese di "prima linea" di molto più probabili, anche se molto meno minacciosi, conflitti locali;
- si è confermata la prospettiva di un'ulteriore riduzione della presenza americana in Europa e nel Mediterraneo con la chiusura di basi aeree e terrestri e una netta diminuzione della forza navale, fatta salva la presenza "di emergenza", sia aerea che navale, dovuta all'impegno Nato ed Ueo nei conflitti dell'ex-Jugoslavia. Sul piano politico, si attenua la funzione di leadership degli Stati Uniti nell'Alleanza, e si verifica quindi una maggiore difficoltà della NATO a precisare i criteri operativi, le missioni e gli obiettivi di forza. Sul piano militare ciò richiede un adeguamento e un aggiornamento delle capacità operative europee in campo aeronavale, della mobilità, della forza aerea eccetera;
- si delinea, sia pure tra molti ritardi, una maggiore cooperazione politica, europea e mondiale, per la prevenzione e la gestione delle crisi, che

- accentua il ruolo e l'importanza di organismi di cooperazione ed integrazione politico-militare come la NATO e l'UEO, in pieno raccordo con istanze multilaterali più vaste come le Nazioni Unite e la CSCE. Sul piano operativo ciò accresce notevolmente la domanda di contributi del Paese in termini di uomini, mezzi e logistica alle operazioni internazionali;
- si conferma la tendenza alla "multinazionalizzazione" delle Forze, sia in sede NATO che in sede UEO, secondo forme in parte ancora da precisare, anche se già avviate in sede NATO e ancora a livello di studio e di sperimentazione in sede UEO, dove opera una Cellula di pianificazione ad hoc; molto confusa è la situazione nell'ambito delle Nazioni Unite, anche se sembra delinarsi (sia pure in modo ancora non univoco) la tendenza a "delegare" missioni di particolare importanza militare a gruppi o unità già precostituite (ai Marines USA in Somalia, alla NATO e/o all'UEO nei Balcani, eccetera);
  - tali sviluppi si confrontano con una tendenza dei Paesi occidentali a "rinazionalizzare" le politiche della Difesa, prendendo decisioni strutturali e funzionali spesso incoerenti con il quadro multilaterale. A volte, si ripropone, sotto il manto della multilateralità, la rinascita di assi bilaterali preferenziali e il perseguimento di politiche di affermazione del prestigio di singole nazioni.

Lo studio della Commissione Difesa suggerisce comunque alcune linee di indirizzo. Per la componente aero-navale esso individua l'esigenza di adeguare la componente d'altura (inclusa l'aviazione imbarcata e un idoneo supporto logistico alla proiezione della marina verso il fianco Sud), nonché l'esigenza di acquisire un nuovo aereo intercettore (post-F-104S), radar aeroportati, artiglieria contraerea, aerei ECM e sistemi missilistici per la difesa di punto e di area (Patriot). Per la componente terrestre la Commissione individua l'esigenza di uno Strumento *<< qualificato e specializzato, essenzialmente formato da professionisti, affiancato da un più ampio abito di riservisti >>*. Si pensa di mantenere la leva obbligatoria, ma di ridurne la durata, attribuendo alle unità con coscritti *<< compiti di difesa territoriale e di protezione civile >>*. Tuttavia la Commissione rileva come l'evoluzione della situazione consigli *<< una prudente ma attenta valutazione circa l'opportunità di puntare, sempre con il necessario*

*gradualismo, ad un esercito professionale, composto da volontari, concepito come una struttura flessibile, capace di adeguarsi a repentine variazioni quantitative dipendenti dall'evoluzione delle relazioni internazionali e dotato di mezzi evoluti che ne consentano l'integrazione a livello europeo>>.*

L'esperienza di questi ultimi anni suggerisce di puntare alla diminuzione ulteriore dell'importanza e della centralità di Forze che, per essere pienamente efficienti, abbiano bisogno di far ricorso alla mobilitazione, e in genere di attribuire minore importanza alla mobilitazione e alle strutture "quadro", che invece contraddistinguono il nostro attuale Strumento militare e sono presenti, anche se in forma ridotta, in alcune delle ipotesi attualmente in discussione. Al contrario, si delinea con sempre maggiore forza la necessità di perseguire quella linea di maggiore professionalità e di ricorso a personale volontario che era stata indicata dalla Commissione Difesa nel gennaio 1991.

Aumenta, per riconoscimento unanime, l'importanza e la centralità di Forze immediatamente operative e di elevato livello qualitativo, sia per partecipare a pieno titolo alla "difesa collettiva" che per soddisfare le altre priorità nazionali. In sintesi, il Nuovo Modello di Difesa deve privilegiare le forze operative e ridurre invece le strutture quadro e di mobilitazione.

Alcuni sostengono una diversa ipotesi, quella cioè di mantenere in vita una larga struttura di addestramento e mobilitazione (basata sulla leva), a fianco di una struttura operativa (basata sul volontariato), per soddisfare l'esigenza ancora formalmente indicata dalla NATO tra i suoi obiettivi e sostenuta in altri paesi europei, di una grossa "ricostituzione" di forze essenzialmente terrestri. Vari studi (tra cui quello elaborato nel 1990-91 dal COPIT) suggeriscono la creazione di una sorta di "milizia", addestrata su base regionale, che inquadri il contingente di leva sulla base di una ferma ridotta a 6-8 mesi e che si affianchi ad un piccolo Strumento volontario di pronto impiego. Tuttavia una simile formula (applicabile al solo Esercito, e non anche alle altre due Forze Armate) delinea la creazione di due strutture parallele, largamente impermeabili l'una con l'altra, di cui la seconda (la "milizia") sarebbe mantenuta e addestrata in previsione di un'unica eventualità (peraltro attualmente da ritenere molto improbabile) e cioè quella in cui servano a breve termine importanti forze di mobilitazione.

La natura strutturalmente squilibrata di questa formula porrebbe un gravissimo problema operativo: nel caso in cui tali forze "di milizia" dovessero essere impiegate,

infatti, mancherebbe il raccordo tra esse e le forze aeree e navali, che resterebbero invece dimensionate sullo Strumento militare "volontario". In pratica, una tale ipotesi potrebbe finire per costringere a "diradare" pericolosamente la consistenza dello Strumento operativo interforze. Un problema analogo si porrebbe anche all'interno del solo Esercito, ove esso non adeguasse a tale maggiore consistenza quantitativa dello Strumento "mobilizzato" anche il numero delle unità di artiglieria, logistiche eccetera: un Esercito "mobilizzabile" che sia anche una cosa seria (e non una ridicola e pericolosa "facciata") deve in realtà avere una struttura permanente di appoggio e di servizi, costosa e sovradimensionata rispetto alle unità volontarie normalmente operative.

Esclusa questa soluzione "anomala", le varie ipotesi di Nuovo Modello di Difesa (che per semplicità chiameremo Rognoni, Andò e 1995, quest'ultima elaborata dallo Stato Maggiore Difesa nel marzo del corrente anno) prevedono tutte una drastica riduzione della consistenza dello Strumento militare italiano rispetto alla situazione del 1990, anche se arrivano a conclusioni di dettaglio diverse l'una dall'altra.

In termini numerici, esse vengono riassunte nella tabella che segue (da cui sono esclusi i Carabinieri e le Capitanerie di Porto).

	Stato 1990	Rognoni	Andò	1995
Uff.	33300	29280	29000	21900
S. Uff.	83900	76500	68000	75000
Vol. SPE	23500	57800	67000	78500
Leva	231500	123500	86000	74600
<b>Total e FFAA</b>	<b>372200</b>	<b>287080</b>	<b>250,000</b>	<b>250000</b>
EI	246500	177500	150000	150000
MMI	49700	43580	40000	40000
AMI	76000	66000	60000	60000
Civili	45000	45000	40000	43000

Questo modello, per poter essere effettivamente reso operativo, richiederà un numero importante di tagli e di modifiche strutturali. Nella sua edizione del marzo 1995 esso prevede in particolare:

*per l'Esercito ciò comporta una riduzione complessiva del 30% circa con la chiusura di:*

- 4 ispettorati d'arma, 4 Comandi di Regione Militare/Corpo d'Armata e 12 Comandi Operativi Territoriali;
- 1 Comando LRS e 30 Distretti Militari;
- 7 Magazzini Sanitari Direzionali e altri enti vari, incluso un ridimensionamento del 40% circa del settore penitenziario;
- il 40% circa degli organi logistici di 2° e 3° anello del settore Trasporti e Materiali;

- 9 Battaglioni addestramento reclute;
- 6 Brigate e connessi supporti operativi (3 Reggimenti di artiglieria supporto generale, 4 Reggimenti artiglieria contraerei, 3 Gruppi specialistici artiglieria, 5 Regiimenti/Battaglioni genio, 1 Reggimento trasmissioni).

*per la Marina si prevede una riduzione del 20% circa con i seguenti provvedimenti di chiusura:*

- un recupero di circa il 10% nel settore Leva, Reclutamento e Selezione;
- 1 Direzione di Sanità e 1 Infermeria;
- 4 Reparti di amministrazione, 3 Depositi munizioni, 5 Depositi carburanti, 5 Magazzini secondari, 1 Officina mista lavori, 1 Base appoggio, 1 Centro telecomunicazioni secondario e il ridimensionamento di altri organi direttivi ed esecutivi minori, oltre ad 1 Ufficio idrografico, 1 Ufficio allestimento e 1 Ufficio tecnico.

*per l'Aeronautica si prevede una riduzione del 20% circa con i seguenti provvedimenti di chiusura:*

- 1 Comando di regione Aerea e 2 Comandi Operativi di Regione Aerea;
- 1 Centro di reclutamento e addestramento reclute;
- 3 Enti capoluogo di circoscrizione, 4 Comandi aeroporto, 2 Depositi centrali, 1 Magazzino secondario di commissariato, 1 reparto manutenzione velivoli, 1 Gruppo manutenzione motori e 28 Distaccamenti ordinari lavori demanio;
- 1 Scuola per militari in ferma di leva prolungata e 1 Poligono addestrativo;
- 2 Gruppi di volo Difesa aerea;
- 1 Gruppo di volo contraviazione/interdizione e 4 Gruppi intercettori teleguidati;
- 1 Gruppo di volo addestramento aviogetti;
- 1 Gruppo di volo antisommergibili.

*per quel che riguarda l'area tecnico-amministrativa-industriale si prevede una riduzione del 15% circa, con le seguenti chiusure e accorpamenti:*

- eliminazione e riaccorpamento di 5 Uffici Centrali e di 4 Direzioni Generali;
- chiusura per riaccorpamento di 9 Stabilimenti/ Arsenali;
- chiusura di 3 Stabilimenti/Arsenali;
- passaggio nell'area tecnico-operativa di 5 Centri Tecnici.

Per quel che riguarda l'EI, i compiti da affrontare includono:

- partecipazione alle forze permanenti della NATO (AMF-Land);
- partecipazione alle forze di reazione rapida della NATO;
- partecipazione ad operazioni internazionali di pace e sicurezza;
- sorveglianza e difesa degli spazi e degli interessi nazionali, sia per assicurare una prima resistenza in caso di attacco e fronteggiare azioni di sorpresa che per assicurare il controllo del territorio e predisporre le condizioni necessarie per assicurare il contributo alleato;
- concorso alla salvaguardia delle istituzioni e in caso di calamità naturali, su tutto il territorio nazionale.

Per queste missioni la consistenza prevista delle forze operative dell'EI sarà di 13 Brigate di cui 2-3 motorizzate, 4-3 meccanizzate, 2 corazzate, 3-4 alpine, 1 di cavalleria, 1 di paracadutisti. Di queste, 5 o 6 Brigate saranno ad alta prontezza operativa e includeranno solo soldati volontari, mentre 8/7 Brigate di secondo tempo includeranno prevalentemente militari di leva.

Per quel che riguarda la MMI, i compiti da affrontare includono:

- la partecipazione alle forze navali permanenti della NATO nel Mediterraneo e ad analoghe formazioni UE e multinazionali;
- la sorveglianza e difesa degli spazi e degli interessi nazionali (sorveglianza acque costiere e limitrofe; presenza in profondità nei bacini di interesse; sorveglianza/protezione delle linee di comunicazione e garanzia dei trasporti nei bacini di interesse);
- il concorso alla difesa aerea avanzata;
- la proiezione di forza (terrestre ed aerea oltre che navale) per operazioni oltremare, operazioni internazionali di pace e di sicurezza eccetera;

- il concorso alla salvaguardia delle istituzioni e in caso di calamità naturali.

Per soddisfare queste esigenze il NMD prevede per le forze operative della MMI un complesso di 18 unità di superficie di prima linea, incluse 2 unità maggiori di comando portaeromobili, un complesso di 20 unità di superficie di seconda linea (corvette, pattugliatori eccetera), 2 Gruppi sommergibili, 3 Gruppi di unità contromisure mine, 1 reparto di unità anfibia da trasporto e sbarco, 1 Raggruppamento subacquei ed incursori. 1 Gruppo aerei ad ala fissa e 5 Gruppi elicotteri.

Per quel che riguarda l'AMI, i compiti da affrontare includono:

- il contributo alla difesa ed alla sicurezza collettiva nell'ambito della NATO e in particolare la partecipazione alle sue forze permanenti (AMF-Air);
- la sorveglianza e la difesa dello spazio aereo nazionale, con compiti di protezione, dissuasione, ritorsione e contraviazione;
- il contributo all'UEO, all'ONU e a possibili coalizioni ad hoc, nonché il concorso con le forze alleate in compiti analoghi a quelli nazionali di presenza e sorveglianza;
- il supporto e concorso alle operazioni difensive terrestri e navali;
- la partecipazione a operazioni fuori area sotto egida nazionale o multinazionale anche a supporto di forze terrestri e/o navali;
- il pattugliamento marittimo e la sorveglianza dei bacini marittimi di interesse in concorso con le forze navali;
- il supporto specialistico alle forze aeree;
- la difesa superficie/aria e contraerea delle basi aeree e dei sistemi di comando e controllo;
- il trasporto aeronautico e il soccorso anche alle altre Forze Armate incluso il concorso alle operazioni di aviotrasporto e aviolancio;
- il concorso alla salvaguardia delle istituzioni e in caso di calamità naturali.

Per svolgere questi compiti, il NMD prevede che la componente operativa dell'AMI sia costituita da un complesso di 350 velivoli da combattimento di cui 240 per contraviazione, interdizione e supporto aereo offensivo (10 Gruppi di volo) e 110 per difesa aerea (6 Gruppi di volo) integrati da 4 Gruppi di intercettori teleguidati. Per la componente di supporto si prevedono 4 Gruppi trasporto, 1 Gruppo di guerra elettronica, 1 gruppo radiomisure/rifornimento in volo/aerei radar, 4 Gruppi ricerca e

soccorso, 1 Gruppo PAN, 1 Gruppo sperimentale di volo, 2 Gruppi trasporti speciali, 1 Gruppo di pattugliamento marittimo/anti-sommergibili e 4 Gruppi vari di addestramento.

In sintesi, le linee guida che ispirano il NMD sono le seguenti:

- p coerenza ed integrabilità dello Strumento militare italiano nel contesto europeo (UEO e NATO);
- p elasticità dello Strumento militare, che gli permetta di adattarsi ad un numero crescente di impegni contemporanei, tra loro fortemente differenziati (difesa della patria, concorso alla difesa alleata, contributo alla sicurezza internazionale e alla gestione delle crisi, controllo del territorio eccetera);
- p flessibilità e credibilità dello Strumento militare in caso di suo impegno difensivo e ai fini di assicurare la maggiore funzione dissuasiva possibile, nei confronti di potenziali minacce;
- p massimi livelli possibili di addestramento, prontezza operativa e capacità professionale;
- p contenimento massimo della spesa, nei limiti della soddisfazione delle precedenti esigenze, e sua massima trasparenza ed efficienza.

A questo fine è tuttavia opportuno:

- investire il Governo e il Parlamento della necessità di approvare formalmente un piano finanziario, almeno decennale, della Difesa, di cui il Nuovo Modello dovrà costituire la prima formulazione organica, inteso a realizzare una precisa programmazione economica, degli investimenti e operativa
- puntare ad accrescere le capacità tecnologiche dello Strumento militare italiano (il suo "differenziale positivo" a fronte dei possibili avversari e delle situazioni operative in cui può essere coinvolto)
- puntare ad accrescere la professionalità delle Forze Armate
- ridurre la consistenza quantitativa dello Strumento militare, nonché razionalizzare, ridurre ed accorpate molti comandi e unità sia delle Forze Armate che dell'amministrazione della Difesa.

- ridurre il ricorso alla componente di leva, pur mantenendo una capacità significativa di mobilitazione di tutte le risorse nazionali in caso di necessità
- segnare una decisa svolta nel senso di una maggiore integrazione interforze, dell'unità e linearità di comando e dell'unità di programmazione e controllo della spesa
- realizzare progressivamente una maggiore mobilità di comparti consistenti dello strumento militare, nell'area di interesse strategico e politico del Paese

#### 4. LA POLITICA INDUSTRIALE

Il Nuovo Modello di Difesa nelle sue varie proposizioni si inserisce nell'ambito del più generale ripensamento delle strategie di difesa che ha caratterizzato i paesi occidentali a seguito della caduta del muro di Berlino e della scomparsa del confronto bipolare. Questi eventi hanno comportato da un punto di vista economico una generalizzata riduzione dei *budget* della difesa ed un aggravarsi della concorrenza internazionale.

In campo industriale gli effetti di tale evoluzione hanno comportato la cancellazione e/o diluizione nel tempo di molti programmi e la riduzione delle commesse. Gli effetti sono stati particolarmente gravi sui costi aziendali sia a livello produttivo, a causa della riduzione dei lotti di produzione, sia a livello di progettazione con vere e proprie cadute di attività. In un settore caratterizzato dalla presenza di rilevanti economie di scala<sup>1</sup> sia nello sviluppo dei nuovi prodotti, sia nella produzione, la situazione finanziaria delle imprese è stata pesantemente indebolita con crescita dell'indebitamento e riduzione delle capacità di autofinanziamento.

Di fronte a situazioni di questo tipo le imprese in tutto il mondo hanno proceduto a ristrutturazioni interne e a razionalizzazioni che hanno portato all'uscita di molte di esse dalla scena competitiva e ad una concentrazione dell'offerta su base essenzialmente nazionale. Tali operazioni, finora costate decine di migliaia di posti di lavoro, non sembrano tuttavia ancora sufficienti, sollevando inquietudini e preoccupazioni fra le stesse imprese, fra le forze sindacali e, ovviamente, fra le forze armate.

Da molte parti si invoca quindi un intervento dei governi a favore delle industrie nazionali della difesa. Tale intervento non appare tuttavia di facile attuazione perché questo settore necessita di un ampio spettro di politiche pubbliche che coprano tutti gli aspetti in gioco che non sono solo strettamente industriali, ma coinvolgono anche la politica militare in senso stretto (scelte e organizzazione delle forze e del *procurement*), la politica sociale (mobilità, ammortizzatori sociali, stipendi), la politica internazionale (rapporti con gli alleati), la politica del commercio estero (esportazioni di materiali per la difesa e duali, compensazioni, triangolazioni), la politica scientifica (indirizzi, organizzazione e finanziamento della ricerca).

Questa molteplicità di implicazioni rende del tutto improponibile una politica industriale classica di tipo selettivo (generalmente a livello settoriale) la cui applicazione potrebbe del resto trovare una serie di ostacoli a livello comunitario. Infatti benché l'art. 223 del Trattato di Roma sia ancora formalmente valido, di fatto in questi ultimi anni è cresciuto l'interesse della Commissione europea intorno al settore della difesa tanto da intervenire su molti aspetti comuni ad altri settori di competenza: di qui le iniziative sui settori duali e sull'attività di R&S, il nuovo regolamento sulle esportazioni di prodotti duali e forse nel prossimo futuro una normativa specifica sulle esportazioni di armamenti.

La contiguità della politica industriale con altre tipologie di intervento pubblico prima evocate e anzi la crescente necessità di un coordinamento strategico di queste iniziative inducono a preferire un approccio che può essere definito di politica per l'industria. L'intervento pubblico si indirizza, cioè, sulle condizioni che determinano le decisioni delle imprese e quindi indirettamente sulla loro competitività. Poiché quest'ultima si gioca sempre più in termini di innovazione tecnologica, una politica per l'industria deve, in senso generale, contribuire a creare un forte sistema nazionale di innovazione. Senza di esso qualsiasi politica industriale settoriale, in particolare nel caso dei settori a tecnologia avanzata come quello della difesa, avrebbe scarse possibilità di successo.

Il NMD rappresenta per il nostro paese, caratterizzato da una cronica assenza di programmazione della politica per la difesa, un fatto di grande rilevanza. In esso infatti sono delineati gli obiettivi di medio-lungo termine della politica militare nazionale ed indicati gli strumenti necessari per il loro raggiungimento.

La prima conseguenza di questo documento è di tipo operativo e consiste nel ridimensionamento dell'apparato militare (in particolare della componente terrestre) e nella sua riorganizzazione per soddisfare i nuovi obiettivi.

La seconda conseguenza riguarda da vicino l'industria nazionale in termini di dimensioni complessive e di presenza nei vari comparti. In altri termini ad uno strumento militare più piccolo dovrà corrispondere un'industria più piccola a meno che non si realizzino due condizioni:

- una forte ripresa delle esportazioni (ma questa è resa ardua proprio dalla caduta della domanda interna e dalla accresciuta competitività internazionale);

- una riallocazione delle risorse all'interno del bilancio della difesa sui livelli degli altri paesi in modo da garantire un 30% dei fondi disponibili agli investimenti. In tal modo il mercato interno salirebbe a circa 5.500-6.000 miliardi di lire, cifra che potrebbe saturare almeno la parte più efficiente dell'industria italiana.

Il problema principale sta tuttavia nella quantità e qualità di questo ridimensionamento. Nell'ultimo quinquennio gli stanziamenti ordinari per investimenti (comprese le infrastrutture) previsti dal bilancio della difesa hanno continuato a diminuire passando dai 4.800 miliardi del 1990 ai 3.850 del 1995.

Questa progressiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili, oltre a mettere seriamente in discussione gli obiettivi del NMD e a spostare nel tempo la sua attuazione, rischia, in mancanza di interventi correttivi di provocare una ulteriore riduzione dell'industria italiana della difesa oggi attestata intorno a 40.000 addetti. Considerando un fatturato medio di 200 milioni per addetto è possibile ipotizzare che questi livelli occupazionali siano sostenibili con un fatturato di circa 8.000 miliardi che nella migliore delle ipotesi può essere assicurato dalle esportazioni per appena un quarto.

Considerando il livello attuale degli stanziamenti per investimenti e ricerca (3.385 miliardi), appare evidente che l'attuale dimensione dell'industria italiana non potrà essere sostenuta se non riportandosi già dal prossimo anno dentro l'ipotesi finanziaria prevista dal NMD, recuperando il ritardo degli ultimi due anni.

Se tale ipotesi (scenario ottimistico) non dovesse verificarsi il fatturato dell'industria italiana sul mercato interno potrebbe ridursi ad un valore compreso tra i 4.000 e i 5.000 miliardi a seconda delle decisioni che saranno prese. In questa ipotesi pessimistica il fatturato complessivo, comprese le esportazioni per altri 1.000-2.000 miliardi potrebbe oscillare intorno a 6.000 miliardi in grado di sostenere un'occupazione di circa 30.000 addetti.

Una ulteriore contrazione porrebbe problemi gravissimi sotto l'aspetto sociale, ma anche in termini di competitività delle singole imprese, del settore nel suo insieme e del paese per quanto concerne il livello tecnologico della produzione. Occorre infatti sottolineare che nelle poche aree ad alta tecnologia in cui l'Italia è presente le produzioni per la difesa hanno un peso rilevante.

Una domanda interna così ridimensionata non consentirebbe di mantenere una significativa presenza in molte delle attività in cui l'industria italiana è oggi presente. Per

questo motivo alla razionalizzazione che è stata compiuta accorpendo di fatto gran parte dell'industria sotto il controllo di Finmeccanica, occorrerà far seguire un'operazione di concentrazione selettiva dell'attività su quei segmenti dove sono possibili il mantenimento di livelli di eccellenza tecnologica e di costi competitivi. In altri termini il risultato complessivo del NMD sarà quello di un'industria della difesa più concentrata e più specializzata.

Un'operazione di questo tipo per la delicatezza dei fattori in gioco e per le conseguenze connesse richiede un intervento pubblico coordinato volto a limitare per quanto possibile gli effetti negativi che sono rappresentati sostanzialmente dalla contrazione della base occupazionale, dall'incremento delle importazioni e dalla perdita di capacità tecnologiche.

Gli elementi di questa politica per l'industria della difesa possono essere così schematizzati:

### **Il riequilibrio dell'apparato industriale**

Da un punto di vista strettamente industriale il punto centrale del dibattito intorno al NMD è rappresentato dalla divaricazione crescente tra capacità industriali ed esigenze delle forze armate nazionali. Questo argomento, ormai comune a tutti i paesi europei, implica che l'industria nazionale non potrà in futuro soddisfare convenientemente in termini di tecnologia e di costi tutte le esigenze delle proprie forze armate. Queste infatti sulla base degli obiettivi del NMD esprimeranno una domanda di armamenti ed equipaggiamenti assai diversificata, ma quantitativamente ridotta e quindi in molti casi non sufficiente a coprire le spese di R&S e a raggiungere le dimensioni ottime minime di impianto.

Vi è inoltre un problema di tempestività nel soddisfacimento delle esigenze che giocherà inevitabilmente a sfavore dell'industria nazionale. Il nuovo strumento militare delineato dal NMD richiede infatti una forte flessibilità che non può essere realizzata se non attraverso una adeguata flessibilità nel *procurement* di nuovi materiali. Date le dimensioni limitate dell'industria italiana, essa non sarà in grado né di coprire un'offerta a 360°, né di inseguire ogni esigenza espressa dalle Forze Armate costringendole ad attendere lo sviluppo di un prodotto italiano quando sul mercato internazionale sono già disponibili o in avanzato sviluppo prodotti adeguati. Vi è in

questo particolare aspetto una esigenza inderogabile per l'industria di orientare le proprie attività in funzione delle proprie competenze e del proprio potenziale tecnologico e non esclusivamente della domanda espressa dal committente nazionale. Occorre prendere atto che non sarà possibile, nè economicamente conveniente proseguire sulla strada della rincorsa tecnologica e che i ritardi accumulati in alcuni settori non possono essere recuperati se non a discapito dell'efficienza delle Forze Armate e a spese del contribuente.

Da questo complesso di motivazioni discendono tre conseguenze operative che devono essere oggetto di interventi specifici, ma coordinati:

**A. Ridimensionamento dell'apparato industriale.** Le imprese saranno costrette ad abbandonare le attività produttive non centrali e a razionalizzare la loro organizzazione cercando di mantenere per quanto possibile le capacità progettuali nelle nicchie di eccellenza della produzione italiana. Questi obiettivi richiedono, per poter essere raggiunti in tempi brevi senza eccessivi traumi sociali, una forte concertazione politica e l'adozione di misure specifiche che potranno differire da caso a caso.

E' infatti possibile che alcuni gruppi o imprese ritengano non più conveniente la loro permanenza nel settore difesa e decisioni di questo genere devono essere il più possibile assecondate a livello pubblico al fine di trovare in tempi rapidi nuovi acquirenti nazionali o esteri. Le situazioni di stallo vanno evitate poiché nel tempo le imprese impegnate in questo campo in mancanza di commesse conoscono un rapido depauperamento tecnologico sia per l'uscita spontanea del personale di maggior livello, sia per la progressiva perdita del *know-how* accumulato non più sottoposto a miglioramenti.

**B. Diversificazione/Riconversione.** I margini operativi per le riconversioni interne (diversificazioni) sono piuttosto limitati perché in questi anni le imprese hanno, dove possibile, già attuato interventi di questo tipo. Inoltre alcuni mercati alternativi sono fortemente dipendenti dalla domanda pubblica (es. spazio) e quindi presentano difficoltà simili, mentre altri settori (es. aeronautica civile) stanno attraversando una fase congiunturale negativa e presentano problemi analoghi di sovracapacità produttiva.

Proprio la presenza di *sunk costs* e le difficoltà (più organizzative che tecnologiche) incontrate dalle imprese nel passare a produzioni civili, hanno indotto quasi tutti i governi occidentali a favorire attraverso incentivi e programmi specifici le operazioni di riconversione. Queste sono generalmente distinte tra riconversioni interne (o diversificazioni) e riconversioni esterne relative ad aree geografiche di varia ampiezza.

In Italia la legge 237/93 ha previsto lo stanziamento al Ministero dell'Industria di 500 miliardi (già ridotti a 450) in 5 anni a favore delle imprese che intendono ristrutturare e riconvertire le loro produzioni. Il Ministero dell'Industria avvalendosi dell'Ufficio Coordinamento Produzione Materiale d'Armamento (UCPMA) della Presidenza del Consiglio ha, come prescritto dalla legge, individuato le aree geografiche interessate e predisposto un regolamento attuativo. Questo non è tuttavia ancora stato emanato a causa delle osservazioni del Consiglio di Stato a proposito delle fidejussioni che le imprese interessate dovrebbero fornire come garanzia. La legge prevede infatti il rimborso delle somme ricevute nel momento della vendita dei prodotti realizzati con tali contributi.

Inoltre la legge 644/94 ha istituito un nuovo fondo per la ricapitalizzazione delle imprese del settore difesa interessate da accordi internazionali. La competenza è stata attribuita in questo caso al Ministero del Tesoro che, di concerto con quello dell'Industria, può intervenire anche in operazioni di riconversione a copertura delle rate di ammortamento dei mutui e di altre operazioni finanziarie attuate dalle imprese interessate.

Tali provvedimenti si collocano, però, ancora nella logica di intervento pubblico macchinoso e sordinato che vede nella conversione un fatto essenzialmente interno alle imprese che può essere realizzato in tempi brevi introducendo grazie ai finanziamenti pubblici nuovi prodotti per il mercato civile. E' inoltre previsto l'intervento di ben due ministeri diversi da quello della Difesa che è escluso di fatto da queste operazioni. La limitatezza dei fondi disponibili rischia quindi di essere amplificata da questa situazione ben diversa da quella che è osservabile in altri paesi.

**C. Rilancio della cooperazione internazionale.** La via della cooperazione internazionale è spesso indicata come l'unica soluzione per ovviare alla riduzione della

domanda nazionale. Va tuttavia sottolineato che nel tempo sono mutate le condizioni in cui si muovono i programmi internazionali: infatti ad una situazione in cui i *partners* si alleavano per suddividere i rischi ed i costi di sviluppo e raggiungere le necessarie economie di scala nella produzione, si è sostituita una generale situazione di sovracapacità produttiva in cui tutti i partecipanti cercano di ottenere dai programmi comuni quei volumi produttivi che i singoli Ministeri della Difesa non sono più in grado di garantire. Questo spiega in parte l'aumento delle tensioni tra imprese su questi programmi, ma anche le critiche riguardanti le passate esperienze. Occorre infatti intervenire efficacemente sulla gestione di questi programmi rivedendo alcune regole, soprattutto quelle responsabili della lievitazione dei costi e dei ritardi.

Va tuttavia sottolineato che molti problemi nascono da una divaricazione degli interessi industriali nazionali che può essere superata solo attraverso il passaggio dalla logica della cooperazione istituzionalizzata a quella della ristrutturazione e quindi della concentrazione dell'industria a livello europeo. Occorre quindi pensare realisticamente anche a soluzioni di questo tipo per evitare che l'industria italiana si trovi spiazzata in campo europeo, isolata rispetto alle grandi alleanze strategiche tra francesi e inglesi e tra francesi e tedeschi che si vanno delineando.

#### **- La razionalizzazione della spesa militare.**

La riduzione dei *budget* della difesa ha comportato in tutti i paesi una drastica riduzione monetaria delle spese, ma non sempre una loro razionalizzazione. In particolare le procedure di gestione dei programmi di acquisto richiedono la delimitazione di alcuni vincoli volti ad impedire un allungamento dei tempi di sviluppo e una riduzione dei quantitativi da produrre. In caso contrario non si può evitare l'incremento dei costi unitari a livelli insostenibili. Già oggi ogni nuova generazione di sistemi d'arma registra, rispetto alla precedente, un incremento medio annuale dei costi unitari del 10% che significa un raddoppio ogni 7 anni e 3 mesi. Poiché nessun bilancio della difesa può sostenere simili incrementi dei fondi a disposizione, è evidente l'importanza di intervenire efficacemente su ogni aspetto del problema anche se i singoli apporti possono sembrare unitariamente modesti.

Una fonte di possibili risparmi è rappresentata da un uso esteso di materiali e componenti di impiego civile. Benché tale pratica non sia esente da rischi e inconvenienti, che una maggiore integrazione civile-militare possa portare a risparmi che vanno da pochi punti percentuali al 15-20%, a seconda delle strategie utilizzate per l'implementazione di questo approccio. Proprio l'esperienza americana ha tuttavia sottolineato come il successo di iniziative di questo genere è fortemente condizionato dalla modifica delle procedure del *procurement* per avvicinarle il più possibile alle consuetudini e alle regole in uso nel mercato civile a cominciare dall'utilizzo di *standard* tecnici commerciali.

Tali interventi possono sembrare incredibilmente innovativi per il sistema italiano della difesa tuttora condizionato dalla Legge di Contabilità Generale dello Stato e dalle procedure che si sono stratificate nel corso di decenni, ma devono rappresentare un elemento di riflessione, se non un obiettivo esplicito cui tendere.

Altri interventi di minore portata, ma non meno importanti per la situazione italiana, riguardano il coordinamento degli acquisti delle varie forze armate e corpi armati, l'attivazione di sistemi contabili basati su *target costs* e *life-cycling costs*, la qualificazione del personale cui è affidato il delicato processo di acquisizione e valutazione dei materiali.

#### **- L'evoluzione tecnologica.**

Il progresso tecnico-scientifico rappresenta uno dei fattori determinanti del successo industriale nel settore della difesa. Per questo motivo le risorse destinate alla ricerca devono essere pianificate e gestite con grande cura onde evitare sprechi e sovrapposizioni. In particolare considerando che la maggior parte delle tecnologie critiche ad uso militare sono di fatto duali<sup>18</sup>, occorre impostare a livello governativo un'attività comune (Ministero Difesa, Ministero Industria, Ministero Ricerca) volta a monitorare, programmare e incentivare l'attività di ricerca nei settori di interesse.

Benché nel nostro paese la spesa per la ricerca militare sia estremamente modesta e quindi non si possa parlare di un effetto di *crowding-out*, ciononostante in

una situazione di risorse scarse appare inderogabile una razionalizzazione della spesa pubblica nella ricerca che tenga conto sia delle esigenze generali del paese, sia di quelle specifiche del settore della difesa.

In particolare la presenza ormai consolidata di effetti di *spin-on* dal civile al militare e l'emergere di tecnologie di base, generiche, pervasive e con una pluralità di applicazioni, impongono una forte azione di coordinamento nel campo della ricerca.

Da un punto di vista operativo sembrerebbe opportuno istituire o all'interno del Comitato Difesa-Industria o indipendentemente un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti di: Ministero Difesa, Ministero Industria, Ministero Ricerca, UCPMA/Presidenza del Consiglio, enti di ricerca (Cnr, Enea, Infn), industria con il compito di:

- identificare le tecnologie chiave per la difesa
- verificare le capacità tecnologiche esistenti nel paese ed i programmi di ricerca in corso
- individuare le possibilità di coordinamento esistenti per ogni tecnologia
- suggerire le azioni più opportune per le tecnologie non coperte da significative attività di ricerca.

La circolazione delle informazioni, il trasferimento dell'innovazione, la partecipazione ai programmi europei sono altrettanti temi che meritano attenzione e che potrebbero essere affidati a questa struttura.

Questa impostazione di lavoro trova la sua giustificazione nella situazione contingente di limitatezza delle risorse a disposizione del Ministero della Difesa per la parte investimenti. Poiché in molti campi questo può significare una significativa riduzione delle capacità progettuali, questo approccio può essere mantenuto selettivamente su un numero limitato di prodotti e sistemi attraverso un maggior impegno nella ricerca che tuttavia il Ministero Difesa non sarebbe in grado di sostenere finanziariamente da solo, anche perchè per mantenere le capacità progettuali esistenti occorre portare l'attività di R&S fino alla realizzazione dei prototipi.

Questa impostazione largamente dominante negli Stati Uniti si sta ora diffondendo anche in Europa, sia in campo civile che militare. Essa comporta tuttavia costi elevati e proprio negli Stati Uniti sono emerse nuove proposte volte a migliorare l'integrazione tra tecnologia civile e militare, mentre a livello industriale il Technology Reinvestment Project (TRP) si propone di realizzare collaborazioni operative tra imprese

operanti nel settore militare ed altre solo specializzate in applicazioni civili, e tra queste e università, istituti di ricerca ed enti locali.

Da tale collaborazione ci si aspetta la realizzazione di alcuni obiettivi di grande portata quali il miglioramento della competitività dell'industria americana nel suo complesso, la riduzione della separazione tra industria della difesa ed il resto del sistema economico, un impulso alla diversificazione delle imprese della difesa verso i mercati civili, ma anche l'aumento delle capacità tecnologiche del settore militare attraverso l'apporto di nuove imprese. Benché tali obiettivi siano estremamente ambiziosi e, per certi versi specifici della realtà statunitense, appare comunque evidente che anche una realtà tecnologicamente avanzata e industrialmente rilevante come quella degli USA è indirizzata chiaramente sulla strada dell'integrazione tecnologica tra militare e civile.

In questo quadro un ruolo fondamentale potrebbe essere rappresentato dall'avvio di uno specifico programma per sviluppi e realizzazioni prototipiche nel campo dei prodotti duali e delle relative tecnologie. Questo programma dovrebbe essere gestito, data la sua natura, dallo stesso Ministero dell'Industria, in collaborazione con quello della Ricerca e, soprattutto, con quello della Difesa, a cui spetterebbe il compito di attestare la validità dei progetti sotto il profilo militare. Potrebbe, in questo modo, essere sostenuto efficacemente il mantenimento e il rafforzamento delle nostre aree di eccellenza tecnologica, senza gravare sotto il profilo finanziario e sotto quello della politica tecnologica sulle spalle delle forze Armate.

### **- Il miglioramento dell'azione all'export**

Poiché i fondi interni saranno limitati, la promozione delle vendite all'estero diventerà un obiettivo imprescindibile per la sopravvivenza stessa dell'industria nazionale. Questo obiettivo dovrà essere largamente condiviso a livello politico ed essere assecondato sul piano operativo dai ministeri interessati. Poiché inoltre tale esigenza è comune a tutte le industrie europee, la competizione sarà ancora più accanita che in passato e richiederà un salto qualitativo.

Occorre non solo rivedere la normativa sull'export, ma soprattutto impostare su altre basi il problema: questo può essere ottenuto perseguendo chiaramente la finalità

del mantenimento delle capacità produttive dell'industria italiana e acquisendo una maggiore flessibilità negoziale. In particolare occorrerà sfruttare la necessità delle Forze Armate di ricorrere ad acquisti all'estero per chiedere (a livello di governi) non delle semplici compensazioni industriali, spesso di difficile attuazione, ma delle soluzioni di scambio con prodotti italiani, direttamente con il paese fornitore o con paesi terzi verso i quali il fornitore ha buoni rapporti. In sostanza si tratta di puntare a triangolazioni commerciali trasformando uno svantaggio contingente (l'acquisto di materiale dall'estero) in una fonte di vantaggio competitivo per penetrare in nuovi mercati.

L'importanza dell'export per la sopravvivenza e la competitività dell'industria italiana è tale da richiedere un preciso impegno politico. L'acquisizione di materiale militare da parte di un altro paese non è una semplice transazione commerciale, ma un atto politico nella misura in cui la sicurezza del paese acquirente diventa in qualche misura dipendente dalla volontà del paese fornitore. Per questo motivo il successo in questo campo è legato in primo luogo ad una precisa ed attenta politica estera e ad una coerente attività di sostegno sia del Ministero degli esteri, sia di quello della Difesa.

Non va infine dimenticato che nei confronti dei paesi terzi occorre attuare strategie di *marketing* di più ampio respiro che prevedano aiuti finanziari all'acquisto (crediti) e compensazioni. Dietro a taluni successi commerciali vi è l'offerta a livello governativo di pacchetti complessivi di aiuti finanziari sulla base dei quali il paese estero può scegliere da una sorta di *shopping list* non necessariamente limitata al solo materiale militare.

i3i	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	15891
	29 GEN. 1996
BIBLIOTECA	