

# Bilancio della difesa italiano: una chiave di lettura

di Andrea Aversano Stabile

## ABSTRACT

Il Ministero della Difesa pubblica con cadenza annuale il Documento programmatico pluriennale (Dpp), attraverso il quale si delineano le modalità secondo cui vengono ripartite le risorse nel settore della difesa. Il Dpp fornisce delle indicazioni su un arco di tempo triennale, e ciò rende la sua lettura particolarmente interessante grazie alla possibilità di identificare delle tendenze. In questo contesto, il Dpp 2018-2020 aiuta a comprendere le priorità strategiche dell'Italia per quanto attiene alla difesa, permettendo di valutare anche come siano rispettati gli impegni presi in sede multilaterale. In ambito Nato, il progressivo aumento delle spese per la difesa deciso nel vertice del 2014 in Galles rende opportuno soffermarsi sulle risorse che compongono il bilancio della difesa. In ambito Ue, il corposo coinvolgimento italiano nelle prime due ondate di progetti promossi dalla Cooperazione strutturata permanente (Pesco) induce a una valutazione sulla strategia seguita per lo sviluppo dello strumento militare. È auspicabile una revisione del meccanismo di allocazione delle risorse nelle varie componenti del bilancio della difesa per far sì che le promesse non vengano disattese, per assicurare l'efficacia in termini di capacità militari e per incrementare la competitività dell'industria della difesa italiana.

*Politica militare dell'Italia | Bilancio della difesa | Industria della difesa |  
Unione europea*



keywords

# Bilancio della difesa italiano: una chiave di lettura

di Andrea Aversano Stabile\*

## Introduzione

Lo scorso ottobre, il Ministero della Difesa ha pubblicato il Documento programmatico pluriennale (Dpp) per il triennio 2018-2020, rendendo nota la pianificazione per l'allocazione delle risorse in ambito militare per il periodo considerato<sup>1</sup>. C'era molta attesa nei confronti di questo testo, soprattutto perché la sua uscita poteva contribuire a dare un'idea dell'orientamento seguito dal Governo di Giuseppe Conte in materia di difesa, a seguito delle dichiarazioni prefiguranti una drastica riduzione delle spese militari<sup>2</sup>.

La pubblicazione del Dpp è avvenuta con forte ritardo rispetto a quanto stabilito per legge, poiché il documento dovrebbe essere presentato alle Camere entro il 30 aprile di ogni anno, sebbene anche negli scorsi anni i ritardi siano stati frequenti, con il documento presentato solitamente intorno al mese di luglio.

## 1. Le priorità in termini strategici

Come ipotizzabile, il Dpp 2018-2020 si configura come un documento di transizione, figlio di un compromesso tra gli orientamenti della nuova compagine governativa e le iniziative portate avanti da quella precedente<sup>3</sup>.

Dal punto di vista concettuale, si possono notare alcune novità come l'allegato che identifica le "Priorità politiche dell'atto d'indirizzo". In particolare queste riguardano

<sup>1</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, 15 ottobre 2018, [https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP\\_2018\\_2020\\_15\\_ottobre\\_2018.pdf](https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP_2018_2020_15_ottobre_2018.pdf).

<sup>2</sup> Pietro Batacchi, "Oltre un miliardo di tagli alla Difesa?", in *RID Portale Difesa*, 16 ottobre 2019, [http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3\\_id,2592.html](http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2592.html).

<sup>3</sup> Giovanni Martinelli, "DPP 2018-2020: un documento di transizione in vista di nuovi tagli?", in *Analisi Difesa*, 12 novembre 2018, <https://www.analisedifesa.it/?p=119867>.

\* Andrea Aversano Stabile è assistente alla ricerca nel programma "Difesa" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), aprile 2019..

l'operatività e l'impiego dello strumento militare (strategia sistemica, formazione, addestramento), il suo ammodernamento nelle sue varie componenti e la revisione del sistema di *governance* (direzione, esecuzione, carriere, semplificazione)<sup>4</sup>.

Ciò che segna un netto cambiamento rispetto al passato è la rilevanza attribuita ai concetti di "dual-use" e "resilienza", che pure non sono sconosciuti alla riflessione italiana nel filone della difesa e sicurezza<sup>5</sup>. Come già spiegato dal ministro Elisabetta Trenta lo scorso luglio dinanzi al Parlamento, i due concetti di *dual-use* e resilienza sono intrinsecamente legati<sup>6</sup>. Con la formula "dual-use" ci si riferisce a sistemi e capacità che possono essere utilizzati per svolgere funzioni sia civili che militari, come ad esempio i velivoli a pilotaggio remoto o i sistemi di comunicazione satellitare<sup>7</sup>. La convinzione del ministro è che in futuro lo strumento militare possa sostenere sempre più quello civile nel fronteggiare emergenze di carattere naturale o antropico, o nel contrasto e nella prevenzione di attività criminali. Nella visione di Trenta, gli equipaggiamenti delle Forze Armate devono quindi essere intesi come "multipurpose by design", ovvero progettati sin dal principio per svolgere diversi compiti civili e militari mostrandosi così "resilienti" nei confronti dell'ambiente esterno.

Secondo il Dpp, in un quadro di sicurezza internazionale definito come "incerto, instabile ed in continua evoluzione"<sup>8</sup>, influenzato da molteplici dinamiche di vario genere, si registra un elevato livello di complessità ed instabilità, soprattutto a causa di fattori quali terrorismo, flussi migratori, emergenze e calamità naturali, criminalità organizzata, competizione militare tra Stati, sicurezza energetica e cibernetica, attività invasive di propaganda e spionaggio.

Con particolare riguardo all'Italia, le priorità in termini politico-militari per la salvaguardia degli interessi nazionali si concretano – per via di ragioni storiche, geografiche e strategiche – in cinque differenti teatri operativi: la regione euro-mediterranea (con uno sguardo particolare alla Libia), il Sahel (in particolare in Niger), il Medio Oriente (specie in Libano), la regione balcanica (in Kosovo) e l'Afghanistan.

<sup>4</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

<sup>5</sup> Alessandro Marrone, "Politica di difesa italiana: duplice uso e resilienza", in *AffarInternazionali*, 12 ottobre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71260>.

<sup>6</sup> Senato e Camera, Commissioni riunite e congiunte 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) e 4<sup>a</sup> (Difesa) del Senato e III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera, *Audizione del ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e del ministro della Difesa sugli esiti del vertice Nato di Bruxelles dell'11 e 12 luglio*, 26 luglio 2018, [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Riunite\\_Congiunte/3a-4a-III-IV-20180726-SEGRETARIO.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Riunite_Congiunte/3a-4a-III-IV-20180726-SEGRETARIO.pdf).

<sup>7</sup> Su questo aspetto si veda, Andrea Aversano Stabile et al., "Dual Use Technologies and Civilian Capabilities: Beyond Pooling and Sharing", in *EU-CIVCAP Deliverables*, n. 2.5 (25 settembre 2018), [https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/09/eu-civcap\\_deliverable\\_2-5.pdf](https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/09/eu-civcap_deliverable_2-5.pdf).

<sup>8</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

## 2. La partecipazione italiana alle operazioni militari internazionali

L'impiego nei teatri operativi sopracitati si sviluppa sia attraverso iniziative bilaterali, previo accordo con i Paesi ospitanti, sia come parte degli impegni presi in seno ad organizzazioni internazionali. L'Italia infatti partecipa con risorse sia civili che militari alle missioni dell'Unione europea nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc), contribuisce alle azioni per la difesa collettiva degli Alleati e ad operazioni di gestione delle crisi e stabilizzazione condotte in ambito Nato, ed è impegnata nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale attraverso le operazioni delle Nazioni Unite. Grazie all'insieme di questi impegni, il Paese riesce ad ottenere ritorni in termini di visibilità e credibilità a livello internazionale.

Mentre gli effettivi impiegati sul territorio nazionale sono circa 8.100, i numeri di inizio 2019 stimano l'impiego di 6.485 unità nelle 42 missioni internazionali a cui l'Italia partecipa attualmente<sup>9</sup>. Se da un lato si registra una lieve flessione rispetto a settembre 2018 – quando gli effettivi risultavano essere circa 6.550 – nel 2018 non è stato adottato alcun documento di indirizzo che attesti il ritiro dell'Italia dalle missioni internazionali in corso di svolgimento<sup>10</sup>.

Di fatto, il possibile ritiro dei contingenti militari dai teatri operativi – ad inizio 2019 paventato dal ministro Trenta nel caso specifico dell'Afghanistan<sup>11</sup> – potrebbe andare di pari passo con il ritardo del rifinanziamento all'impiego all'estero<sup>12</sup>. Paragonando le allocazioni finanziarie del 2018 (995 milioni di euro) con quelle stimate per il 2019 (997 milioni di euro)<sup>13</sup>, i numeri sembrano pronosticare per quest'anno un coinvolgimento italiano all'estero sulla falsa riga di quanto avvenuto nel 2018. Tuttavia, la volontà politica all'interno del Movimento 5 Stelle di ridurre l'impegno nelle missioni internazionali potrebbe manifestarsi in cambiamenti concreti nel corso del 2019.

<sup>9</sup> La stima del personale attualmente impiegato in missioni sul suolo nazionale e su quello internazionale è calcolata sulla base dei dati forniti dai Servizi Studi di Senato e Camera: "Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018", in *Dossier*, n. 45 (gennaio 2018), <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>. Vedi anche il sito del Ministero della Difesa: *Operazioni Internazionali*, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>.

<sup>10</sup> Andrea Aversano Stabile, "L'Italia e le missioni oltremare", in *Focus Euroatlantico*, n. IX (luglio-settembre 2018), p. 32-42, <https://www.iai.it/it/node/9594>.

<sup>11</sup> Umberto De Giovannangeli, "Ritiro truppe dall'Afghanistan, governo spaccato: gli Esteri all'attacco della Difesa", in *Huffington Post*, 29 gennaio 2019, [https://www.huffingtonpost.it/2019/01/29/ritiro-truppe-dallafghanistan-governo-spaccato-gli-esteri-allattacco-della-difesa\\_a\\_23656144](https://www.huffingtonpost.it/2019/01/29/ritiro-truppe-dallafghanistan-governo-spaccato-gli-esteri-allattacco-della-difesa_a_23656144).

<sup>12</sup> Emanuele Rossi, "Che dicono dalla Difesa sui ritardi del decreto missioni? La denuncia di Camporini", in *Formiche*, 28 marzo 2019, <https://formiche.net/?p=1114490>.

<sup>13</sup> Cf. Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

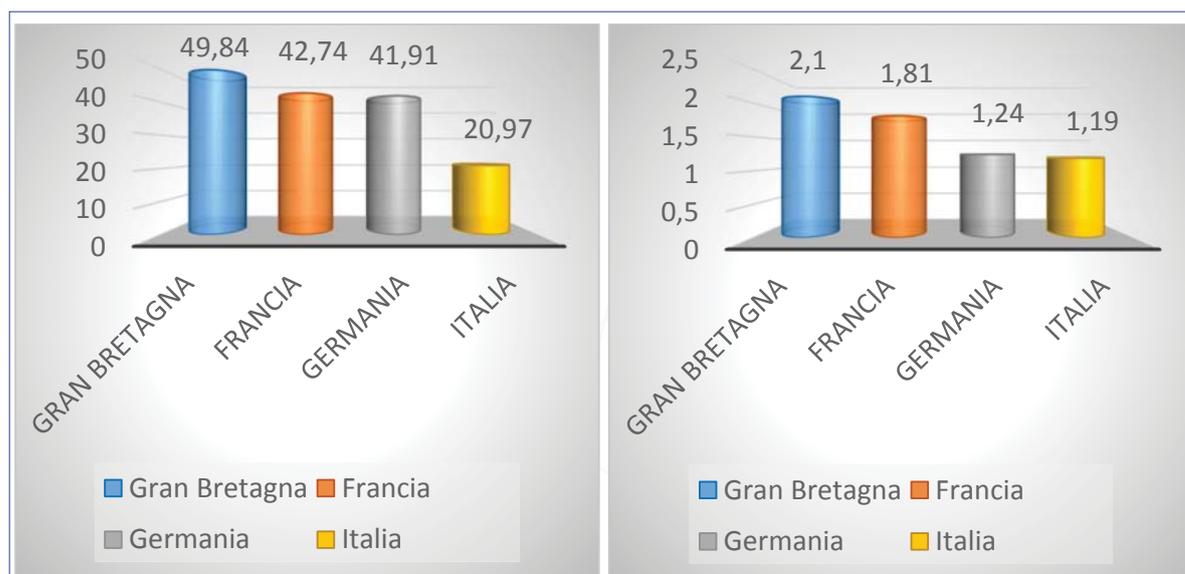
### 3. Il bilancio della difesa

Nelle ministeriali Nato il ministro Trenta ha confermato l'impegno italiano a raggiungere l'obiettivo di una spesa per la difesa pari al 2 per cento del Pil entro il 2024, come stabilito nel vertice Nato in Galles del 2014. Il ministro ha però proposto al contempo di conteggiare nelle spese per la difesa anche quelle per la *cyber security* e la protezione delle infrastrutture civili<sup>14</sup>.

Tale ipotesi è doppiamente pericolosa per l'Italia. Da un lato, non esime dall'arrivare a spendere il 2 per cento nella difesa in senso stretto come concordato nel 2014 – come stanno cercando di fare quasi tutti gli alleati anche su spinta dell'amministrazione Trump – perché se si aumenta il perimetro delle spese si alzerà anche l'asticella. Dall'altro, nel nuovo obiettivo comprensivo delle spese non militari nel dominio cyber, l'Italia partirebbe di nuovo svantaggiata rispetto a Paesi alleati industrialmente e tecnologicamente avanzati che investono più di Roma in questo settore.

Su un piano più generale, questo approccio comprensivo rischia anche di far passare in secondo piano la specificità del settore militare. In quest'ottica, il riferimento alle forze armate anche per obiettivi di sorveglianza ordinaria e di sicurezza interna si rivela fuorviante, e contribuisce ad un ulteriore spreco di risorse che potrebbero essere utilizzate per far fronte alle vere emergenze, come accade ad esempio per le attività di protezione civile.

**Figura 1** | Spesa europea per la difesa 2018 (in miliardi di euro e in rapporto al Pil)



Fonte: rielaborazione IAI su *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, luglio 2018, [https://www.nato.int/cps/em/natohq/news\\_156770.htm](https://www.nato.int/cps/em/natohq/news_156770.htm); e Dpp 2018-2020.

<sup>14</sup> Michele Nones, "Difesa: spesa militare italiana all'1%, scherzando col fuoco", in *AffarInternazionali*, 16 febbraio 2019, <https://www.affarinternazionali.it/?p=73007>.

Ritornando al testo integrale del Dpp 2018-2020, è possibile analizzare gli stanziamenti previsti per il triennio in esame. Le previsioni di spesa per il 2018 stabiliscono un bilancio di 20,97 miliardi di euro, pari all'1,19 per cento del Pil previsionale e quindi ben lontano dalla soglia del 2 per cento. Come riportato dai grafici (Figura 1), Roma non è solo lontana dal raggiungimento della soglia del 2 per cento, ma inoltre destina alla difesa uno scarso ammontare di risorse rispetto ai principali Paesi europei. Mentre i dati in valore assoluto possono essere fuorvianti poiché non considerano il rapporto con il Pil, le percentuali riportate nel grafico a destra (Figura 1) evidenziano come l'impegno italiano in materia di difesa sia decisamente inferiore rispetto ai partner britannici e francesi – sebbene di poco più basso rispetto a quello della Germania.

I dati per il 2018 fanno registrare in Italia un aumento del bilancio del Ministero della Difesa in valore assoluto di 700 milioni di euro rispetto ai 20,27 miliardi del 2017, anche se il rapporto con il Pil è rimasto sostanzialmente invariato.

Tali numeri sono però incompleti per quanto attiene alla reale spesa per la difesa dal momento che il bilancio così calcolato si riferisce tradizionalmente a tre diverse componenti: la funzione difesa, che comprende le spese necessarie all'assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina e Aeronautica, assieme a quelli della componente interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero della Difesa; la funzione sicurezza del territorio, che ingloba le spese destinate all'Arma dei Carabinieri che, pur essendo una forza armata, svolge essenzialmente mansioni legate alla pubblica sicurezza sul territorio statale che non sono assimilabili alla difesa in senso stretto (tanto da dipendere funzionalmente dal Ministero dell'Interno); le funzioni esterne, ovvero attività assegnate al Ministero, ma che non rientrano nei compiti istituzionali specifici<sup>15</sup>.

Prendendo in considerazione la sola funzione difesa, il Dpp 2018-2020 ha stimato un'allocazione delle risorse pari a 13,80 miliardi di euro, facendo registrare un incremento del 4,34 per cento rispetto al tetto raggiunto nel 2017 (13,21 miliardi di euro). A loro volta, le spese per la funzione difesa possono essere ripartite in altri tre sotto-insiemi: le spese per gli stipendi del personale militare e civile del Ministero della Difesa; gli investimenti destinati allo sviluppo tecnologico e all'acquisizione degli equipaggiamenti; i costi operativi, quali l'addestramento delle forze armate, le esercitazioni, e la manutenzione dei mezzi<sup>16</sup>.

Le spese per il personale per il 2018 ammontano a 10,07 miliardi di euro, aumentando di quasi tre punti percentuali rispetto ai 9,80 miliardi del 2017. Le spese di esercizio si attestano invece a 1,42 miliardi di euro, incrementando in maniera significativa (11,6 per cento), ma solo in termini percentuali, rispetto all'anno precedente (1,27). Non sono mancate però critiche a tal riguardo, dal momento che sono stati rilevati

<sup>15</sup> Paola Sartori e Giovanni Finarelli Baldassarre, *Bilanci e industria della Difesa*, Roma, IAI, 3 luglio 2017, <https://www.iai.it/it/node/702>.

<sup>16</sup> Ibid.

debiti per 360 milioni relativi a mancati pagamenti di fatture per servizi fruiti<sup>17</sup>.

Più complesso è il ragionamento per quanto attiene agli investimenti. Questi, infatti, oltre a quelli previsti nell'ambito della funzione difesa (rispettivamente pari a 2,14 miliardi di euro nel 2017 e a 2,31 nel 2018 con un incremento del 7,7 per cento), comprendono anche quelli stanziati dal Ministero dello Sviluppo economico (Mise) per lo sviluppo e l'acquisizione di equipaggiamenti prodotti dall'industria nazionale dell'aerospazio, sicurezza e difesa. Il totale così calcolato vede le spese per investimenti nel 2018 attestarsi a 5,08 miliardi di euro, facendo registrare un aumento del 2,1 per cento rispetto ai 4,98 miliardi del 2017<sup>18</sup>.

Sommando la spesa per la funzione difesa dall'interno del Ministero guidato da Trenta agli investimenti del Mise, e aggiungendo le risorse stanziati nell'ambito del sopracitato finanziamento annuale alle missioni internazionali (per il 2018, 995 milioni di euro ripartiti in 398 destinati al personale e 597 all'esercizio)<sup>19</sup>, e la percentuale delle spese per la funzione sicurezza del territorio riferita all'impiego effettivo di Carabinieri nelle missioni all'estero (per un totale di 524 milioni di euro nel 2018)<sup>20</sup>, si ottengono le spese complessive e reali nella difesa. Un dato aggregato che permette di calcolare in maniera più verosimile quanto effettivamente destinato dall'Italia a questo settore.

Sebbene i fondi per le missioni internazionali siano decisi dal Parlamento in modo distinto dal bilancio della difesa, ed in relazione a scelte circostanziate di politica estera, oltre 25 anni di operazioni all'estero hanno instaurato una prassi per cui il finanziamento alle missioni copre anche costi di esercizio in una certa misura "strutturali" dello strumento militare, ad esempio la manutenzione, e quindi il loro computo è utile per avere il quadro complessivo delle spese nella difesa italiana.

Procedendo quindi alla somma delle diverse componenti considerate, le spese complessive nella difesa per il 2018 risultano pari a 18,09 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto al 2017 e con un rapporto con il Pil piuttosto stabile, pari a circa 1,02 per cento.

Ciò che è più interessante in questo dato, e che è graficamente osservabile grazie alle due tabelle riportate di seguito, è la distribuzione delle risorse tra le componenti personale, esercizio ed investimento. Mentre il livello ottimale di spesa per la funzione difesa, infatti, è considerato quello in cui metà delle risorse è destinata al personale e l'altra metà suddivisa in parti eguali tra investimenti

<sup>17</sup> Giovanni Martinelli, "DPP 2018-2020: un documento di transizione in vista di nuovi tagli?", cit.

<sup>18</sup> Cf. Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

<sup>19</sup> La ripartizione delle spese nell'ambito delle missioni internazionali (c.d. "fondo missioni") è definita sulla base di stime ed interviste.

<sup>20</sup> La percentuale delle spese per l'impiego effettivo dei Carabinieri nelle missioni all'estero è calcolata all'interno della funzione sicurezza del territorio sulla base di stime ed interviste.

in equipaggiamenti e spese operative (tra cui esercitazioni e manutenzione)<sup>21</sup>, si nota come lo strumento militare sia sempre più inefficiente: nonostante minimi miglioramenti rilevabili tra il 2017 ed il 2018, Roma destina più del 60 per cento delle proprie risorse alla voce personale, a discapito dell'esercizio che è finanziato solo per l'11 per cento.

Una migliore allocazione delle risorse, come definita dalla legge 184/2011 (la c.d. "legge Di Paola") con la disposizione di tagliare circa 20mila unità per scendere a 150mila entro il 2024, vedrebbe lo spostamento dei relativi fondi dalle spese per il personale alla voce esercizio/investimento<sup>22</sup>.

**Tabella 1** | Spese complessive per la difesa nel 2017 (milioni di euro)

2017	Personale	Esercizio	Investimenti	Totale
Funzione Difesa	9.799	1.272	2.141	13.212
Funzione Sicurezza del Territorio*	509	32		541
Fondo Missioni**	399	598		997
Ministero dello Sviluppo economico			2.704	2.704
<b>Totali</b>	<b>10.707</b>	<b>1.902</b>	<b>4.845</b>	<b>17.454</b>
Percentuale spese Difesa	61,34	10,90	27,76	100

Note: \* La percentuale delle spese per l'impiego effettivo dei Carabinieri nelle missioni all'estero è calcolata all'interno della funzione sicurezza del territorio sulla base di stime ed interviste. \*\* La ripartizione delle spese nell'ambito delle missioni internazionali (c.d. "fondo missioni") è definita sulla base di stime ed interviste.

Fonte: rielaborazione IAI su Dpp 2017-2019.

**Tabella 2** | Spese complessive per la difesa nel 2018 (milioni di euro)

2018	Personale	Esercizio	Investimenti	Totale
Funzione Difesa	10.073	1.419	2.305	13.797
Funzione Sicurezza del Territorio*	484	40		524
Fondo Missioni**	398	597		995
Ministero dello Sviluppo economico			2.778	2.778
<b>Totali</b>	<b>10.955</b>	<b>2.056</b>	<b>5.083</b>	<b>18.094</b>
Percentuale spese Difesa	60,55	11,36	28,09	100

Note: \* La percentuale delle spese per l'impiego effettivo dei Carabinieri nelle missioni all'estero è calcolata all'interno della funzione sicurezza del territorio sulla base di stime ed interviste. \*\* La ripartizione delle spese nell'ambito delle missioni internazionali (c.d. "fondo missioni") è definita sulla base di stime ed interviste.

Fonte: rielaborazione IAI su Dpp 2018-2020.

<sup>21</sup> Andrea Aversano Stabile, "L'Italia e le missioni oltremare", cit.

<sup>22</sup> Servizio Studi della Camera, *La revisione dello strumento militare*, 23 novembre 2018, <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104675.pdf>.

I tagli preannunciati dal Governo tramite il Dpp saranno presumibilmente visibili nei prossimi anni: il bilancio della spesa scenderebbe prima all'1,15 per cento del Pil nel 2019 (21,02 miliardi di euro) e poi all'1,10 per cento nel 2020 (20,65 miliardi di euro), compromettendo ulteriormente il raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento entro il 2024. D'altro canto, se saranno confermati gli stanziamenti in valore assoluto, il bilancio della difesa resterà sostanzialmente stabile nel 2019 (con un aumento marginale di 5 milioni di euro rispetto al 2018), per rimanere anche nel 2020 ad un livello superiore al 2017<sup>23</sup>. Inoltre, se il Pil 2019 risulterà inferiore alle stime fornite dal governo, come ormai quasi certo, anche il rapporto percentuale potrebbe attestarsi su valori molto simili al 2018.

Nonostante i numeri complessivi e certi indicati dal Dpp, vi è ancora una certa alea sul finanziamento dei singoli programmi di *procurement*, sull'allocazione delle risorse del Ministero dello Sviluppo economico, e sulla ripartizione all'interno del bilancio della difesa dei fondi per investimento e personale. Secondo diverse indiscrezioni, gli stanziamenti per investimenti ed acquisizioni sarebbero a rischio taglio, mentre le spese per il personale potrebbero sperimentare un ulteriore aumento, che contribuirebbe a sbilanciare ancora più negativamente l'attuale squilibrio nel bilancio italiano.

In particolare, la Legge di Bilancio 2019 prevede di attuare modifiche all'assetto del personale militare tramite nuove assunzioni<sup>24</sup>. Ai fondi da destinare a tale scopo si sommano anche le risorse allocate a fine 2018 per la copertura dei costi salariali, per un totale di circa 400 milioni di euro che vanno ad aggiungersi ai circa 10 miliardi di euro di spese per il personale già preventivati. All'incremento di queste spese farebbe eco una drastica diminuzione di quelle per il rinnovamento e la modernizzazione dello strumento militare, con un corposo taglio da oltre 450 milioni di euro che colpisce gli investimenti e, conseguentemente, la capacità operativa dello strumento militare una volta dispiegato in teatro, nonché l'industria italiana dell'aerospazio, sicurezza e difesa.

#### 4. Lo sviluppo dello strumento militare

Successivamente alle sezioni di carattere strategico e finanziario, il Dpp 2018-2020 passa in rassegna i programmi di *procurement* a sostegno dello sviluppo militare, che riguardano tutte le sue componenti spaziando dalla dimensione terrestre a quelle navale e aerea, nonché spaziale e cibernetica.

<sup>23</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

<sup>24</sup> Legge n. 45 del 30 dicembre 2018: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, Supplemento ordinario n. 62 alla Gazzetta Ufficiale n. 302, 31 dicembre 2018, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf>.

Soprattutto per esigenze di chiarezza, facendo ricorso ad una terminologia consolidata anche in ambito Nato il Ministero della Difesa ha raggruppato le esigenze secondo sei Capacità operative fondamentali (Cof): (1) preparazione delle forze, attraverso attività parallele di simulazione e di pianificazione; (2) consultazione, comando e controllo (C3), applicabili al dominio cyber ed alla navigazione satellitare; (3) superiorità decisionale, particolarmente attraverso funzioni di intelligence, sorveglianza, *target acquisition* e riconoscimento (*Intelligence Surveillance Target Acquisition Reconnaissance – Istar*) e di guerra elettronica; (4) protezione delle forze e capacità di ingaggio, tramite sistemi di contrasto per ordigni esplosivi improvvisati (*Counter-Improvised Explosive Devices – C-Ied*), di tipo chimico, biologico, radiologico o nucleare (*Chemical Biological Radiological Nuclear – Cbrn*) o di difesa aerea; (5) proiezione delle forze, in particolare con una modernizzazione dello strumento militare; (6) sostegno delle forze, specie con applicazioni in campo medico/sanitario<sup>25</sup>.

Sulla base di quanto detto, sono diversi i programmi pluriennali che il Ministero ha confermato o varato tramite il Dpp 2018-2020, in cui si nota un focus molto mirato sul settore spaziale (ad esempio con programmi quali Muisis, Nemosat e Cosmo SkyMed). Ciononostante, si registra anche un gran numero di programmi in attesa a causa della mancanza di necessaria copertura finanziaria. Tra questi, una menzione speciale va fatta per il programma CAMM-ER, il cui obiettivo è di modernizzare la capacità italiana di difesa aerea a medio raggio tramite un adeguato sviluppo missilistico, e che ora si trova ad affrontare un futuro incerto dopo la decisione dello scorso autunno di bloccare il previsto finanziamento di 500 milioni di euro distribuiti su un arco di 13 anni<sup>26</sup>.

A questa situazione di incertezza si aggiungono anche i numerosi ripensamenti su alcuni importanti dossier. Emblematico è il caso dell'acquisizione degli F-35 – per cui il Dpp 2018-2020 prevede uno stanziamento triennale complessivo di 2,29 miliardi di euro – che dopo essere stata al centro di numerosi dibattiti in sede di campagna elettorale è stata confermata dalla nuova compagine governativa, con tuttavia una diluizione degli ordinativi che vedrebbe scendere da 10 a 6 il numero di velivoli acquistati nel 2019<sup>27</sup>.

A tal proposito, dall'insediamento del nuovo Governo si sono susseguite una serie di dichiarazioni contraddittorie sull'acquisto degli F-35, specie tra gli esponenti del Movimento 5 Stelle. Mentre infatti il sottosegretario alla Difesa Angelo Tofalo si è a più riprese espresso in favore del programma di acquisto, il ministro Elisabetta Trenta ha infine deciso di rimodellare il piano di *procurement* per alleggerire

<sup>25</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, cit.

<sup>26</sup> Andrea Aversano Stabile e Paola Sartori, "Italy's Defence Expenditure: What Impact on EU Defence Cooperation?", in *IAI Commentaries*, n. 18|68 (dicembre 2018), <https://www.iai.it/it/node/9801>.

<sup>27</sup> Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), "Europe and the Future Combat Air System", in *Documenti IAI*, n. 19|02 (marzo 2019), <https://www.iai.it/it/node/10115>.

lo sforzo finanziario su più annualità e per placare le pressanti richieste del suo partito in merito alla notevole quantità di risorse allocate.

Con la prospettiva di nuovi tagli alle spese per la difesa a partire dal 2019, sembra difficile procedere in maniera strutturata alla programmazione degli investimenti da compiere. Tale criticità assume particolare rilievo se si considera che l'Italia partecipa a ben 21 progetti nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente (Pesco) in ambito Ue<sup>28</sup>.

I progetti Pesco sono finanziati interamente dagli stati partecipanti, ma vi è la possibilità di candidarli per un finanziamento dell'*European Defence Industrial Development Programme* (Edidp) nel 2019-2020 e dell'*European Defence Fund* (Edf) dal 2021 in poi. Finanziamento che, se ottenuto, potrebbe contribuire, in misura variabile a seconda del tipo di progetto, a sostenere i costi dell'iniziativa. Se da un lato è senza dubbio conveniente poter ricevere un contributo significativo dall'Ue per attività di ricerca e sviluppo tecnologico funzionali all'acquisizione congiunta di capacità militari, è però necessario prevedere dei finanziamenti statali per coprire la – rilevante – porzione di spese a carico dello stato partecipante<sup>29</sup>. Invece, nel Dpp 2018-2020 i progetti Pesco vengono solo menzionati in una nota a piè di pagina.

Il Dpp manca inoltre, purtroppo, anche di riferimenti puntuali e allocazione di risorse rispetto alle opportunità presentate dall'Edidp, ed in prospettiva dall'Edf. Occorre infatti ricordare che la "finestra di opportunità" dell'Edf co-finanzia solo il 20 per cento dei progetti ammissibili – ed il 30 per cento in caso siano anche progetti Pesco – imponendo di fatto agli stati membri di co-finanziare il restante se vogliono accedere all'incentivo finanziario Ue<sup>30</sup>.

Una mancata allocazione di finanziamenti da parte della Difesa per questi progetti preclude di fatto la partecipazione del sistema-Paese ai bandi Ue, e quindi il mancato accesso ai fondi europei provenienti dal bilancio comunitario cui l'Italia contribuisce pro-quota. Tale fondi andrebbero invece a finanziare lo sviluppo tecnologico e le prime fasi di *procurement* da parte delle aziende europee concorrenti, quindi con un doppio danno per l'industria italiana.

Un esempio lampante dell'incongruenza tra l'impegno politico italiano nella Pesco ed il suo riscontro in termini di partecipazione finanziaria si verifica nel settore dei velivoli a pilotaggio remoto. Mentre infatti il Dpp 2018-2020 delinea un finanziamento quindicennale (fino al 2032) di circa 766 milioni di euro per il

<sup>28</sup> Andrea Aversano Stabile e Alessandro Marrone, "Ue: nuovi progetti Pesco, impegno attivo dell'Italia", in *AffarInternazionali*, 22 novembre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71726>.

<sup>29</sup> Alessandro Marrone e Paola Sartori, "Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 148 (gennaio 2019), <https://www.iai.it/it/node/9915>.

<sup>30</sup> Alessandro Marrone, "Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence", in *IAI Commentaries*, n. 17|26 (novembre 2017), <https://www.iai.it/it/node/8508>.

nuovo P2.HH Hammerhead costruito dalla Piaggio, non sono previsti stanziamenti aggiuntivi ai 6,2 milioni di euro previsti per 2018 per il progetto Eurodrone, entrato a far parte del quadro Pesco con la seconda ondata di iniziative ed in via di maturazione per la sua entrata in servizio presso le forze armate dei Paesi partecipanti al progetto con l'Italia (Francia, Germania, Spagna e Cechia).

### Conclusioni

La panoramica offerta mira a trarre le principali implicazioni dal Dpp 2018-2020. Come si evince dai dati riportati, nonostante le spese del 2018 siano sui livelli degli anni precedenti, a meno di clamorose inversioni di tendenza per l'Italia sarà difficile riuscire a rispettare l'obiettivo Nato del 2 per cento entro il 2024, e per questo motivo dovrà difendere la propria posizione nei confronti degli Alleati facendo leva sui suoi punti di forza.

In particolare, l'Italia è tra i sostenitori dell'approccio poliedrico "*cash, capabilities, contributions*" – adottato al vertice di Bruxelles del luglio 2018 – nella valutazione del contributo degli Alleati alla sicurezza collettiva. Accanto al criterio puramente economico (*cash*), è stato ritenuto importante valutare sia la capacità operativa delle forze armate di uno stato membro, soprattutto in un'ottica di interoperabilità con le piattaforme degli alleati (*capabilities*), sia la percentuale delle risorse effettivamente impiegate in esercitazioni, missioni o cooperazioni militari condotte dalla Nato (*contributions*)<sup>31</sup>. È quindi particolarmente importante per l'Italia concentrare le risorse nelle voci investimenti ed esercizio, in modo da rafforzare i pilastri delle *capabilities* e delle *contributions* dove il Paese ha dei punti di forza.

Anche per rendere lo strumento militare sostenibile nel lungo periodo, è necessario rivedere l'allocazione delle spese per le rispettive componenti della funzione difesa. In uno scenario in cui difficilmente si assisterà ad un sensibile aumento delle spese militari, l'Italia ha bisogno di ridurre le ingenti risorse per il personale per destinarle alle spese di esercizio, ricerca ed investimento, e in particolare all'addestramento delle forze armate<sup>32</sup>.

Una nota particolarmente dolente è la ricerca, con il Piano nazionale di ricerca militare (Pnrm) recentemente assestatosi su un finanziamento nell'ordine di 40 milioni di euro l'anno, con un calo del 50 per cento rispetto agli esercizi precedenti, mentre la Francia spende 17 volte tanto (circa 700 milioni) con l'obiettivo di raggiungere il miliardo di euro l'anno.

Inoltre, affinché le spese siano davvero efficientate, è imprescindibile mantenere stabile il livello degli investimenti così da garantire un corretto sviluppo sia

<sup>31</sup> Andrea Aversano Stabile, "L'Italia e le missioni oltremare", cit.

<sup>32</sup> Michele Nones, "Difesa indifesa: l'Italia, il governo, le promesse, i tagli", in *AffarInternazionali*, 22 ottobre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71379>.

capacitivo sia dell'industria nazionale della difesa e di poter beneficiare dei ritorni tecnologici, di *know how*, economici ed occupazionali ad essa connessi<sup>33</sup>.

Tutto ciò è realizzabile solo assicurando la stabilità delle risorse nel tempo. Se il Dpp permette di pianificare le spese militari nell'arco di un triennio, cambiamenti estemporanei e decontestualizzati dal quadro d'insieme rischiano di non tenere in debito conto le possibili implicazioni sia sul piano interno che internazionale, incluso il livello europeo dei progetti Pesco.

Chiudendo con un esempio rilevante nel 2019, se l'Italia vuole realmente partecipare allo sviluppo di un velivolo da combattimento di sesta generazione<sup>34</sup>, è necessario che i decisori tengano in debito conto la visione globale offerta dal Dpp e la sviluppino in linea con il contesto europeo e transatlantico, così da comprendere quale sia il margine di manovra disponibile e quale il livello di ambizione commisurato alle proprie risorse, e riuscire poi a mantenere gli impegni eventualmente presi.

*aggiornato 11 aprile 2019*

<sup>33</sup> Giovanni Martinelli, "DPP 2018-2020: un documento di transizione in vista di nuovi tagli?", cit.

<sup>34</sup> Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), "Europe and the Future Combat Air System", cit.

## Riferimenti

Andrea Aversano Stabile, "L'Italia e le missioni oltremare", in *Focus Euroatlantico*, n. IX (luglio-settembre 2018), p. 32-42, <https://www.iai.it/it/node/9594>

Andrea Aversano Stabile e Alessandro Marrone, "Ue: nuovi progetti Pesco, impegno attivo dell'Italia", in *AffarInternazionali*, 22 novembre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71726>

Andrea Aversano Stabile e Paola Sartori, "Italy's Defence Expenditure: What Impact on EU Defence Cooperation?", in *IAI Commentaries*, n. 18|68 (dicembre 2018), <https://www.iai.it/it/node/9801>

Andrea Aversano Stabile et al., "Dual Use Technologies and Civilian Capabilities: Beyond Pooling and Sharing", in *EU-CIVCAP Deliverables*, n. 2.5 (25 settembre 2018), [https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/09/eu-civcap\\_deliverable\\_2-5.pdf](https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/09/eu-civcap_deliverable_2-5.pdf)

Pietro Batacchi, "Oltre un miliardo di tagli alla Difesa?", in *RID Portale Difesa*, 16 ottobre 2019, [http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3\\_id,2592.html](http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2592.html)

Umberto De Giovannangeli, "Ritiro truppe dall'Afghanistan, governo spaccato: gli Esteri all'attacco della Difesa", in *Huffington Post*, 29 gennaio 2019, [https://www.huffingtonpost.it/2019/01/29/ritiro-truppe-dallaafghanistan-governo-spaccato-gli-esteri-allattacco-della-difesa\\_a\\_23656144](https://www.huffingtonpost.it/2019/01/29/ritiro-truppe-dallaafghanistan-governo-spaccato-gli-esteri-allattacco-della-difesa_a_23656144)

Legge n. 45 del 30 dicembre 2018: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, Supplemento ordinario n. 62 alla Gazzetta Ufficiale n. 302, 31 dicembre 2018, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf>

Alessandro Marrone, "Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence", in *IAI Commentaries*, n. 17|26 (novembre 2017), <https://www.iai.it/it/node/8508>

Alessandro Marrone, "Politica di difesa italiana: duplice uso e resilienza", in *AffarInternazionali*, 12 ottobre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71260>

Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), "Europe and the Future Combat Air System", in *Documenti IAI*, n. 19|02 (marzo 2019), <https://www.iai.it/it/node/10115>

Alessandro Marrone e Paola Sartori, "Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 148 (gennaio 2019), <https://www.iai.it/it/node/9915>

Giovanni Martinelli, "DPP 2018-2020: un documento di transizione in vista di nuovi tagli?", in *Analisi Difesa*, 12 novembre 2018, <https://www.analisedifesa.it/?p=119867>

Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale 2017-2019*, luglio 2017, <https://flpdifesa.org/wp-content/uploads/2017/09/Testo-integrale-DPP-2017-2019.pdf>

Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020*, 15 ottobre 2018, [https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP\\_2018\\_2020\\_15\\_ottobre\\_2018.pdf](https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP_2018_2020_15_ottobre_2018.pdf)

NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, luglio 2018, [https://www.nato.int/cps/em/natohq/news\\_156770.htm](https://www.nato.int/cps/em/natohq/news_156770.htm)

Michele Nones, "Difesa indifesa: l'Italia, il governo, le promesse, i tagli", in *AffarInternazionali*, 22 ottobre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/?p=71379>

Michele Nones, "Difesa: spesa militare italiana all'1%, scherzando col fuoco", in *AffarInternazionali*, 16 febbraio 2019, <https://www.affarinternazionali.it/?p=73007>

Emanuele Rossi, "Che dicono dalla Difesa sui ritardi del decreto missioni? La denuncia di Camporini", in *Formiche*, 28 marzo 2019, <https://formiche.net/?p=1114490>

Paola Sartori e Giovanni Finarelli Baldassarre, *Bilanci e industria della Difesa*, Roma, IAI, 3 luglio 2017, <https://www.iai.it/it/node/702>

Senato e Camera, Commissioni riunite e congiunte 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) e 4<sup>a</sup> (Difesa) del Senato e III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera, *Audizione del ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e del ministro della Difesa sugli esiti del vertice Nato di Bruxelles dell'11 e 12 luglio*, 26 luglio 2018, [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Riunite\\_Congiunte/3a-4a-III-IV-20180726-SEGRETARIO.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Riunite_Congiunte/3a-4a-III-IV-20180726-SEGRETARIO.pdf)

Servizi Studi di Senato e Camera: "Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018", in *Dossier*, n. 45 (gennaio 2018), <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>

Servizio Studi della Camera, *La revisione dello strumento militare*, 23 novembre 2018, <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104675.pdf>

### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone ([a.marrone@iai.it](mailto:a.marrone@iai.it))

- 19 | 07 Andrea Aversano Stabile, *Bilancio della difesa italiano: una chiave di lettura*
- 19 | 06 Eliza Friederichs, *The Middle East: Thinking About and Beyond Security and Stability*
- 19 | 05 Sinan Ekim, *Engaging Civil Societies in Turkey and Europe: Can They Break Through the Deadlock?*
- 19 | 04 Ferdinando Nelli Feroci, *La politica estera del Governo giallo-verde*
- 19 | 03 Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *Il futuro velivolo da combattimento e l'Europa: Executive Summary*
- 19 | 02 Alessandro Marrone and Michele Nones (eds), *Europe and the Future Combat Air System*
- 19 | 01 Nicoletta Pirozzi, Matteo Bonomi and Tiziano Marino, *Shaping the EU's Future through Differentiated Integration*
- 18 | 26 Maria S. Liperi and Asli Selin Okyay, *Policies and Politics of Migration towards the European Elections*
- 18 | 25 Luca Bergamaschi, *Italia e carbone: come uscire al 2025 in modo sicuro, giusto e sostenibile*
- 18 | 24 Karolina Muti e Livia Botti, *La sicurezza dell'Italia e la minaccia nucleare, biologica, chimica e radiologica*