

Seminario

IL NEGOZIATO PER LA LIMITAZIONE DELLE ARMI NUCLEARI DI TEATRO
IN EUROPA. SICUREZZA. INTEGRAZIONE EUROPEA. MEDITERRANEO.

IV^a riunione

Roma, 18 marzo - ore 16.30

Sala dei gruppi parlamentari "Cenacolo"

Piazza di Campo Marzio, 42

LA DIFESA ITALIANA. LA DISCUSSIONE SUL NUOVO MODELLO
E I PROBLEMI DI PROGRAMMAZIONE E BILANCIO

di

Maurizio Cremasco

Provvisorio - riservato

Marzo 1982

IAI/5/82

1982 5734

Premessa

Si discute oggi in Italia di "nuovo modello di difesa" e se ne discute anche al di fuori del ristretto cerchio degli "addetti ai lavori". E' un segno dei tempi. Buon segno se esso si significa un maggiore interessamento della classe politica e del l'opinione pubblica ai problemi di sicurezza del Paese, e se si significa l'apertura di un utile e sereno dibattito sui principi informativi e sulle scelte della politica militare.

Questa breve relazione introduttiva all'odierno seminario dell'IAI vuole essere un contributo a tale dibattito. Si tratta di una relazione che inizia direttamente dalle esigenze dello strumento militare italiano, dando per acquisita l'analisi delle trasformazioni politiche e strategiche avvenute nell'area del Mediterraneo negli ultimi quindici anni, e quindi assumendo che siano noti anche i mutamenti verificatisi sul piano della "minaccia".

Non era nelle mie intenzioni descrivere in dettaglio come il nuovo modello di difesa dovrebbe essere organizzato e strutturato. Ho cercato piuttosto di proporre argomenti di discussione e materiale di base per eventuali successive ricerche.

Ragioni di spazio mi hanno obbligato ad essere estremamente schematico, anche se sono consapevole che la materia trattata male si presta alla sintesi e alle semplificazioni.

Spero tuttavia che, nonostante tutto, emergano con sufficiente chiarezza i termini del nodo centrale del problema dello strumento militare italiano negli anni '80. In sintesi, l'esigenza di un profondo ripensamento non tanto del suo modello in termini di indirizzi strategici e di dottrine di impiego, quanto piuttosto del corretto e integrato equilibrio delle sue componenti essenziali, in modo da realizzare il massimo della dissuasione con il minimo dei mezzi e delle risorse.

Le esigenze dello strumento militare italiano.

Prima di tutto non va dimenticato che l'Italia fa parte di una alleanza militare da cui derivano impegni e responsabilità, ma da cui deriva anche una concreta garanzia di sicurezza.

Sarebbe sbagliato voler dimensionare lo strumento militare italiano senza tener conto di questa realtà, valutando le esigenze di risposta a una eventuale minaccia da parte dei paesi del Patto di Varsavia avulse dal quadro globale di ciò che essa significherebbe in termini di confronto Est-Ovest in Europa e quindi di confronto tra le due superpotenze.

In altre parole, il nostro strumento militare non può e non deve essere in grado di sostenere da solo un conflitto contro l'Unione Sovietica e i suoi alleati, ma deve semplicemente rappresentare l'elemento militarmente credibile e geograficamente limitato di un dispositivo di difesa integrato di cui fanno parte anche le forze americane in Europa e negli Stati Uniti. In altre parole ancora, la valutazione dello sforzo militare che il Patto potrà esercitare sul nostro territorio e sulle nostre frontiere deve essere condotta nel contesto di uno scenario di conflitto generalizzato tra Est e Ovest, non certo localizzato nel solo teatro meridionale della Nato.

D'altra parte, è difficile immaginare una guerra tra le due alleanze militari (e quindi tra le due superpotenze) in Europa che ricalchi e ripeta gli schemi e i moduli di svolgimento e, soprattutto, di durata del secondo conflitto mondiale. E' presumibile che, fallita la deterrenza -- e tale fallimento non potrebbe che derivare da un esplicito tentativo sovietico di dominare militarmente l'Europa occidentale -- il conflitto si svolga in forma estremamente violenta, in tempi relativamente brevi e, dopo un eventuale inizio convenzionale, con il probabile impiego di armi nucleari. E' impossibile pre

vedere che cosa avverrà dopo il passaggio della soglia nucleare. Personalmente ritengo che sarà estremamente difficile controllare "l'escalation" dal livello nucleare tattico a quello strategico.

Vi è la possibilità --- anche se piuttosto remota se la si giudica in termini di pro e contro e di obiettivi politici e militari concretamente raggiungibili -- di azioni militari sovietiche "periferiche" tese a porre l'Alleanza atlantica di fronte al fatto compiuto (intervento nella Norvegia del nord, occupazione della regione degli Stretti turchi), contando sul disorientamento, i timori e la mancanza di solidarietà degli occidentali di fronte ai rischi di una generalizzazione del conflitto.

Tuttavia, questi scenari non sembrano reggere ad una analisi critica più approfondita se sono ipotizzati come eventi a sé stanti e non come sbocchi di una crisi internazionale di grosse dimensioni, che coinvolgerebbe ancora una volta le due alleanze militari. In effetti, anche se geograficamente limitati, tali interventi militari rappresenterebbero un mutamento così radicale degli equilibri europei da costituire un indubbio "casus belli".

Esiste, infine, la possibilità che la crisi possa verificarsi al di fuori dell'area di responsabilità della Nato (per esempio nel Golfo Persico) e inizialmente solo tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, per poi estendersi al teatro europeo (in particolare mediterraneo) coinvolgendo anche i paesi alleati delle due superpotenze.

Ma il fall-out delle due possibilità in termini di esigenze per lo strumento militare italiano non è sostanzialmente diverso da quello che si avrebbe nell'ipotesi di un conflitto Est-Ovest.

Nel secondo caso è racchiusa l'esigenza della difesa di interessi vitali per i paesi europei (quindi anche per l'Italia) anche all'esterno del perimetro geografico stabilito dal trattato del Nord Atlantico. Ma è evidente che essa non può essere considerata dall'Italia se non come partecipazione a iniziative euro-americane o più semplicemente europee; ed è altrettanto evidente che essa va strettamente collegata alla politica estera del paese.

In altre parole, tale esigenza deve essere complementare rispetto a quelle della difesa del territorio e di interessi esclusivamente nazionali.

Ritornando quindi allo scenario iniziale di un conflitto Est-Ovest, vi è l'esigenza primaria del mantenimento della continuità e della credibilità della deterrenza convenzionale e nucleare. Quest'ultima va mantenuta corresponsabilmente con gli alleati (e la scelta degli euromissili da parte italiana si inserisce concretamente in questa logica), mentre per la prima si tratta di una responsabilità che non è delegabile.

D'altra parte non vi è contraddizione tra l'affermazione che il mantenimento della credibilità della deterrenza convenzionale non è delegabile e quanto detto in precedenza sulla necessità che ad essa concorrano anche forze militari non nazionali.

La partecipazione di tali forze si pone infatti nel quadro di una ipotesi di confronto globale che trascende la dimensione logicamente regionale dello strumento militare italiano, una "regionalità" che dovrebbe essere uno dei principali parametri a cui riferirsi quando si affronta il problema del modello di difesa nazionale.

L'esigenza primaria del mantenimento della credibilità della deterrenza convenzionale nel contesto di un nuovo - più cor

rettamente diverso - modello di difesa italiano potrà essere soddisfatta assegnando il giusto valore ai vari parametri dell'equazione di sicurezza nazionale, che possono essere così schematicamente individuati.

1. Il fronte nord-orientale non può più essere considerato il nodo centrale a cui ancorare l'intero dispositivo di difesa italiano. La minaccia convenzionale da Est (di quelle forze di cui si prevede l'impiego sul territorio nazionale) è certo aumentata nel corso degli ultimi anni, ma non in modo eccezionale, mantenendosi piuttosto nell'ambito di uno scontato ammodernamento dei mezzi, senza particolari incrementi quantitativi. Ciò è soprattutto valido per le forze terrestri, meno per le forze aeree e navali la cui crescita qualitativa si è spesso accompagnata a quella quantitativa.

D'altra parte, proprio con il potenziamento delle forze aeree e navali anche di paesi non appartenenti al Patto di Varsovia, si è concretizzata quella "minaccia da Sud", che ha portato alle recenti iniziative per una proiezione maggiormente mediterranea dello strumento militare italiano.

Ma sarebbe sbagliato se, dopo il lungo periodo della centralità della "soglia di Gorizia", si finisse per enfatizzare oltre misura l'importanza del teatro mediterraneo; cioè, se anziché creare un migliore bilanciamento tra le esigenze del fronte occidentale e quelle del fronte meridionale si realizzasse un nuovo squilibrio. E' necessario tenere ben presente che, in effetti, il fronte nord-orientale è l'unica via operativamente valida e credibile per invadere il territorio nazionale.

Una invasione da sud, come quella realizzata dalle forze anglo-americane nella seconda guerra mondiale è un'ipotesi improponibile (anche in una prospettiva di lungo periodo). Per

un'invasione dell'Italia dal mare l'Unione Sovietica dovrebbe disporre non solo di un'altra Marina (1), ma anche del pieno controllo aero-navale del Mediterraneo. E riesce difficile immaginare come potrebbe realizzarlo.

Basterebbe ricordare che per l'operazione "Husky" (l'invasione della Sicilia) gli alleati impiegarono una forza navale composta da 2590 navi di ogni tipo (2) e poterono disporre di una forza aerea articolata su 267 gruppi di volo (3).

Per quanto riguarda poi le possibilità di aviolanci e avio sbarchi occorre considerare che essi necessitano di una superiorità aerea non solo locale, sono normalmente effettuati come azioni di supporto allo sforzo di penetrazione principale (a cui è previsto che si ricongiungano) e devono poter essere riforniti via terra, via mare, o via aria. Mentre tali operazioni di aggiramento o di scavalcamento dal cielo della linea di difesa appaiono oggettivamente possibili nel contesto di un conflitto terrestre nell'Italia nord-orientale, esse sono difficili da immaginare come azioni militari autonome condotte nell'Italia meridionale. Ancora meno credibili appaiono come ipotesi di operazioni condotte da paesi mediterranei nel

(1) L'Unione Sovietica dispone di 5 reggimenti di fanteria di marina (per un totale di 12.000 uomini), di cui solo uno assegnato alla Flotta del Mar Nero.

(2) Tra queste 1614 inglesi, 945 americane e 31 di altri paesi. I soli mezzi da sbarco ammontavano a 1742.
Cfr. G.A. Shepperd, La campagna d'Italia 1943-45, Milano, 1970, p.48 .

(3) Di questi 146 erano americani principalmente bombardieri pesanti e medi e aerei da trasporto. 121 erano britannici per la maggioranza caccia-bombardieri e caccia intercettori.
Cfr. G.A. Shepperd, op.cit., p.38.

quadro di un confronto eventuale con l'Italia. Tali paesi posseggono forze avioportate o unità paracadutisti di ridotte o ridottissime dimensioni e altrettanto limitate capacità di trasporto aereo.

Ovviamente sono sempre possibili azioni di "commando" contro installazioni militari, ma esse non giustificherebbero una revisione radicale dell'attuale schieramento delle forze terrestri italiane.

Perciò, la proiezione meridionale dello strumento militare italiano deve avvenire, solo dopo una attenta valutazione della effettiva minaccia da sud (e della sua prevedibile evoluzione futura), e coinvolgere solo quelle componenti la cui ridislocazione, ammodernamento, potenziamento, ecc. servano ad accrescere la capacità di reazione e di difesa (quindi la credibilità della deterrenza convenzionale), senza creare un nuovo squilibrio.

Tra l'altro tale proiezione può essere realizzata anche attraverso l'incremento della mobilità delle forze e la dislocazione alternativa delle scorte e del supporto logistico.

2. L'accresciuta minaccia aerea e missilistica e il fatto che essa sia oggi diventata -- più che in passato -- omni-direzionale deve portare a un potenziamento dei sistemi di allertamento e di scoperta radar e dei sistemi di comando, controllo e comunicazioni (C^3); e deve portare a spingere più a sud nel Mediterraneo, oltre la Sicilia, la nostra linea di copertura radar e di difesa aerea.

3. La struttura (entità e tipo dei mezzi) delle forze va vista nel doppio contesto dell'esigenza Nato e delle esigenze nazionali.

Per le forze navali, appare deviante pensare a tale struttura all'interno di uno scenario di conflitto Est-Ovest nel

Mediterraneo senza una oggettiva valutazione dei compiti della Marina militare; compiti che sono essenzialmente di appoggio (anche se si tratta di un appoggio determinante) a forze navali di altre dimensioni e capacità. Non ci sembra che ciò possa essere considerato motivo di recriminazione o ragione sufficiente per una dimensione della componente navale dello strumento militare che vada al di là delle effettive necessità di difesa del paese.

L'effetto deterrente delle forze navali italiane non va cercato tanto nella loro capacità di neutralizzare direttamente la flotta sovietica del Mediterraneo in caso di conflitto, quanto piuttosto nella loro capacità di rappresentare un contributo essenziale, integrandosi alle forze dei paesi alleati, a tale neutralizzazione. Ma, soprattutto, va cercata nella loro capacità di difendere gli interessi nazionali da minacce non provenienti dalle forze aeronavali dell'Est.

Se l'esigenza Nato venisse troppo privilegiata -- specie considerando che l'Alleanza tende logicamente a puntare sulle forze navali italiane come modo più affidabile per colmare il vuoto lasciato dalla riduzione della presenza navale americana nel Mediterraneo -- essa potrebbe finire per incidere negativamente sulle esigenze nazionali.

In altre parole, il perseguimento di una struttura delle forze navali particolarmente idonea a soddisfare le esigenze Nato potrebbe, almeno per alcuni aspetti, non consentire la realizzazione di una struttura perfettamente in grado di rispondere alle esigenze nazionali.

Occorre anche in questo caso, tenendo conto che lo strumento militare italiano non può sfuggire a precisi e condizionanti limiti strategici, politici e finanziari, operare per un giusto bilanciamento tra esigenze, se non totalmente contrastanti, certo diverse nella misura in cui (non potendo avere

tutto) costringono ad effettuare una scelta di mezzi e quindi di capacità.

Si ha l'impressione che, in tali scelte, gli aspetti tradizionali della minaccia abbiano finora prevalso. Sulla base delle trasformazioni del quadro internazionale nell'area mediterranea e sulla base di una analisi degli aspetti delle prevedibili future minacce si può ritenere che le forze navali italiane saranno chiamate ad assumere un ruolo il cui contenuto politico potrà essere maggiore di quello esclusivamente militare, e a svolgere compiti per i quali sarà necessario un alto numero di unità, molto veloci e modernamente armate, supportate da un efficiente sistema logistico e di C³.

La stessa ipotesi di un conflitto Est-Ovest nel Mediterraneo andrebbe rivisitata considerando il fatto che esso, come già detto, appare credibile solo nel quadro di un conflitto generale in Europa. Come teatro meridionale di una guerra tra i due blocchi, non sembrano possibili quei caratteri di svolgimento e durata che spesso si è portata ad attribuirgli, rifacendosi alle esperienze del secondo conflitto mondiale.

Eppure in questa ottica di guerra navale tradizionale, di incompleta valutazione di quanto le nuove tecnologie degli armamenti influenzino le operazioni navali in mari chiusi come il Mediterraneo, e di minore attenzione per le esigenze di sicurezza nazionali sembrano porsi alcune delle attuali tendenze di sviluppo e di acquisizione della Marina militare (per esempio, la ventilata trasformazione della "Garibaldi" in una portaerei VTOL).

Appare quindi necessario che nel nuovo modello di difesa venga assegnato il giusto valore alla componente navale -- per molti aspetti fondamentale se si considera la posizione dell'Italia nel Mediterraneo e il ruolo politico e militare che essa potrebbe svolgervi -- ma in una visione che non pri

vilegi troppo la contrapposizione Est-Ovest a scapito di una giusta analisi dell'importanza e dell'incidenza sulla sicurezza nazionale dei rapporti Nord-Sud. E in una visione che tenga conto di quella trasformazione della tipologia della minaccia, che appare emergere in modo evidente proprio nell'area mediterranea. Naturalmente, lo stesso discorso vale per la struttura delle forze aeree e terrestri.

Non vorrei essere frainteso. La minaccia sovietica è certamente significativa, ma sarebbe sbagliato concentrarsi esclusivamente su di essa (specie in un ottica "eurocentrica") o attribuirle una dimensione fuori del reale, perdendo di vista i limiti della sua applicabilità, o il quadro globale entro cui la capacità militare sovietica va inserita.

Né va dimenticato che esistono minacce a cui non è possibile far fronte in termini di puro strumento militare.

Non si tratta di auspicare una più tiepida adesione dell'Italia alla Nato. L'assolvimento dei compiti assegnati alle forze armate italiane nell'ambito della Nato -- compiti che poi coincidono in larga misura con quelli che discendono dalle nostre esigenze di sicurezza -- è di fondamentale importanza per la credibilità del dispositivo di difesa dell'Alleanza nel suo complesso.

Si tratta di valutare pragmaticamente qual'è la struttura dello strumento militare italiano che consente la realizzazione del migliore equilibrio tra esigenze Nato e nazionali nei casi in cui non dovessero coincidere, mantenendo costantemente presente come riferimento la realtà economica del Paese.

4. La trasformazione della tipologia della minaccia e il fatto che essa tenda sempre più a configurarsi come minaccia indiretta non-militare - tentativi di destabili

lizzazione o di condizionamento politico attraverso gli strumenti economici e finanziari, la minaccia di controllo delle fonti di materie prime essenziali, le azioni terroristiche più o meno apertamente collegate o manovrate dall'esterno, etc. - devono entrare come fattori di situazione nel modello di difesa.

Da ciò derivano numerose esigenze. Senza soffermarsi su quelle di carattere politico ed economico (coerenza della politica estera, salda stabilità delle istituzioni, maggiore integrazione tra paesi europei, minore vulnerabilità energetica, disponibilità di "leverage" economico e capacità di utilizzarlo, maggiori sforzi per il controllo degli armamenti etc.), mi sembra che quelle di carattere militare possano schematicamente ricondursi a:

- una maggiore capacità di presenza e di controllo dello spazio aereo e marittimo;
- una più elevata capacità di "Intelligence", trasformando il sistema di C^3 a cui si è accennato in C^3I . Ciò tra l'altro avrebbe ripercussioni positive anche per quanto riguarda la previsione e il controllo degli sviluppi internazionali da cui possono derivare minacce militari di tipo ortodosse;
- una maggiore mobilità delle forze, ponendole in grado di ridislocarsi o muoversi rapidamente in tutto il territorio nazionale e di partecipare a missioni di presenza militare su richiesta di organizzazioni internazionali, o per decisione delle istituzioni comunitarie o su richiesta di Stati a cui l'Italia è legata da trattati bilaterali di assistenza militare e tecnica. Rientra in questo ambito non solo l'ipotesi di costituzione di una forza di intervento rapido, ma anche la necessità di accrescere la capacità di trasporto tattico globale delle forze terrestri.

E' evidente che la maggiore capacità di presenza e di controllo del mare delle forze navali, la più elevata capacità di scoperta e di intercettazione delle forze aeree, la maggiore mobilità delle forze terrestri sono fattori che aumentano la deterrenza per ogni tipo di scenario di minaccia.

Tuttavia, è importante evitare che le forze armate siano funzionalmente assimilate a forze di polizia o siano ad esse assegnati compiti di antiterrorismo. Così come d'altronde è opportuno evitare che esse vengano identificate come l'elemento costitutivo e portante, invece di semplice elemento di supporto, della difesa civile del paese in caso di gravi calamità naturali.

Un ultimo punto nella trasformazione della tipologia della minaccia riguarda le possibilità non più tanto remota di una diffusa proliferazione nucleare nel bacino del Mediterraneo. Oltre Israele che è certo in grado di costruire ordigni nucleari (e vi sono ragioni di sospettare che già li possieda), Egitto, Iraq e Libia sono paesi considerati, per infrastrutture in possesso, per programmi in corso e per capacità tecnica ed economica, paesi potenzialmente nucleari.

Sembra oggi affiorare in Italia una tendenza a far fronte a questa futura eventualità con una analoga proliferazione italiana che porti il paese nel club atomico. L'arma nucleare assegnata alle forze armate italiane viene così vista come l'unica risposta valida in termini di dissuasione e di difesa.

E' fuori dai limiti di questa relazione affrontare il problema in tutta la sua complessità e in tutte le sue implicazioni.

Personalmente vorrei dire con estrema chiarezza che una scelta del genere sarebbe un gravissimo errore che inciderebbe in modo estremamente pesante sui necessari programmi di

acquisizione vanificando tutti i tentativi di rafforzare la de terrenza convenzionale senza aggiungere nulla in termini di si curezza.

5. Un'ultima considerazione di particolare importanza. Il modello di difesa, e quindi lo strumento militare italiano, deve essere concretamente agganciato alla realtà del paese. Cioé, non solo alle dimensioni di media potenza europea dell'Italia e al ruolo internazionale che essa può effettivamente svolgere (senza atteggiamenti velleitari), ma anche alle sue capacità economiche e alle sue condizioni sociali.

Esistono due fondamentali tipi di approccio metodologico ai problemi della sicurezza. Il primo, adotta i parametri fi nanziari (cioé le risorse che il paese può assegnare alla pro pria difesa) quali elementi di riferimento fondamentali a cui tutto viene subordinato. Questo approccio conduce alla scelta di uno strumento militare "economicamente determinato" (4) . Il secondo, che procede razionalmente per successive identi fica zioni e risoluzioni (definizione degli obiettivi fonda menta li di sicurezza e indicazione della linea d'azione militare; analisi realistica della possibile minaccia; esame dei compi ti e degli obiettivi che le forze armate sono chiamate ad as solvere e perseguire nel contesto della politica militare del paese; elaborazione di un modello di strumento militare e de terminazione del suo costo) conduce alla scelta di uno stru mento militare "economicamente orientato". I parametri finan ziari sono ancora importanti, ma non più degli altri fattori, con cui si pongono in relazione dialettica.

(4) Un approccio simile è stato per molti anni alla base del sistema italiano.

E' evidente come il secondo approccio sia quello corretto. Tuttavia anche questo tipo di metodologia non fornisce una scelta applicabile quando il costo dello strumento militare risultasse troppo elevato, al di fuori della realtà economica del Paese, a meno di non assegnare alla difesa una quantità di risorse politicamente inaccettabile e incompatibile con le esigenze sociali del Paese.

In questo caso, si decide che "tipo" di sicurezza serve e qual'è lo strumento militare "realmente" e "strettamente" ne cessario: quindi lo si paga, anche se il costo è elevato, di fendendolo di fronte all'opposizione politica e spiegando al l'opinione pubblica i motivi della scelta.

Naturalmente, è importante la definizione di ciò che si intende per "realmente e strettamente" necessario.

Appare quindi opportuno che al di là della logica prassi seguita dalla pianificazione militare (cioè di considerare sempre il "caso peggiore") sia fatto ogni sforzo per puntare su un modello di difesa che sia finanziariamente possibile e sostenibile, ma sempre nell'ambito di un approccio metodologico corretto. Spetta ai militari, nel contesto degli obiettivi loro assegnati dalla direttiva di politica militare del governo, presentare le loro richieste (in sintesi la struttura dello strumento militare) in termini tecnici ed economici, cioè in termini di programmi di forza. Spetta ai politici esaminare tali richieste nei loro aspetti di aderenza alla politica militare del Paese; di congruenza con nuovi elementi politici internazionali e/o interni che si ritiene abbiano o debbano avere influenza sulla struttura dello strumento militare; di fattibilità economica, nel quadro globale delle risorse del paese, valutando quante di queste risorse possano essere dedicate alle spese militari. E spetta ancora ai poli-

tici assumersi la responsabilità di decidere a quali fattori di sicurezza sia eventualmente possibile rinunciare, se ritengono che le richieste dei "tecnici" non possono essere tutte soddisfatte.

Lo sforzo per un modello di difesa finanziariamente sostenibile deve essere fatto non solo valutando realisticamente la minaccia e i compiti che la politica militare assegna alle forze armate, ma anche attraverso una maggiore integrazione interforze, un più rigido controllo delle spese, tagliando anche quelle non completamente superflue, una più puntuale aderenza nelle scelte al concetto di costo-efficacia.

La problematica del modello di difesa italiano

Appare a questo punto possibile prospettare il quadro della problematica del modello di difesa italiano, naturalmente in termini generali e senza alcuna pretesa di esaurirne tutti gli aspetti.

1. Il primo problema è quello di definire chiaramente le linee fondamentali della politica militare italiana nel suo duplice aspetto di elemento concorrente alla formazione della politica militare della Nato e di autonoma espressione della volontà del Paese di difendere specifici interessi nazionali.

2. Il secondo problema è quello di definire, altrettanto chiaramente, quale deve essere il ruolo e la collocazione delle forze armate come produttrici del bene "sicurezza" nell'ambito del tessuto sociale italiano. Si sono verificati ultimamente dei sintomi di un malessere "da esclusione" e dei segni di una perdita di identità, che vanno rapidamente ed efficacemente curati.

3. Il terzo problema è quello di determinare qual'è il livello al di sotto del quale la deterrenza convenzionale dello strumento militare perderebbe di credibilità, minando la ragione stessa della sua esistenza. Gli obiettivi a cui lo strumento militare dovrebbe tendere vanno definiti e non in termini di numero di brigate o di gruppi di volo e di tonnellaggio totale. Entrano in questo contesto numerose questioni: l'ancoraggio a nord-est e la proiezione a sud; il dimensionamento quantitativo e i fattori qualitativi in relazione dialettica; la costituzione delle riserve e il sistema di mobilitazione; la modernizzazione delle strutture; la necessità di una maggiore mobilità e di una più elevata prontezza operativa, etc.

4. Il quarto problema è quello del "procurement", cioè dell'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, che procede con scarsa integrazione interforze; senza uno sforzo effettivo per una più accentuata interoperabilità e standardizzazione; talvolta al di fuori di valide giustificazioni operative; talvolta oggetto di pressioni e vittima di esigenze esclusivamente industriali; spesso senza un attento esame e vaglio da parte delle forze politiche. Un "procurement" poco efficiente (stime troppo ottimistiche, pressioni da inflazione, incapacità di spendere entro i termini, mancanza dei fondi necessari a completare i programmi, leggi e normative antiquate, etc.) finisce per incidere negativamente sugli stessi bilanci della difesa.

Allungare la produzione significa nascondere il problema, in quanto gli ultimi mezzi prodotti costeranno ancora più cari, mentre aumenteranno anche le spese di manutenzione per quei mezzi, ormai vecchi, che dovevano essere sostituiti, ma che in effetti continueranno ad operare più a lungo di quanto programmato.

Si tratta di valutare se non sia opportuno modificare l'intero sistema e l'attuale metodo di acquisizione, adottando un sistema che privilegi quale parametro fondamentale di scelta l'elemento "missione da svolgere" (difesa aerea, controllo del mare, etc.) con una acquisizione integrata che tagli attraverso i singoli programmi di forza armata.

Naturalmente, la stessa "efficienza" va ricercata, oltre che nell'acquisizione dei mezzi, negli altri settori della logistica, del supporto tecnico e dell'addestramento che costituiscono la percentuale maggiore delle spese di bilancio.

Il quinto problema è quello del bilancio della difesa. La mancanza di un bilancio pluriennale che non abbia solo valore orientativo, ma "legale" (consentendo così una programmazione razionale e dotata di un minimo di certezza), e che tenga conto degli effetti inflazionistici, comporta grossi inconvenienti di carattere operativo, industriale, amministrativo e finanziario. Inoltre, rende più difficile la pianificazione militare a lungo termine e non consente al Parlamento un efficace controllo sui programmi di acquisizione. Occorre la disponibilità di un bilancio della difesa che sia chiaramente espresso e interpretabile; che sia adeguato agli obiettivi che sono stati assegnati allo strumento militare; che sia espressione di una effettiva programmazione della spesa militare, coerentemente legata nell'arco di diversi anni ad adeguati strumenti finanziari e tale da consentire una proiezione di acquisti, di riforme organiche, di provvedimenti di ristrutturazione; che sia, infine, sufficientemente flessibile per consentire adeguamenti e modifiche.

6. Il sesto problema, strettamente collegato ai due precedenti dell'acquisizione e del bilancio della difesa, è quello dell'incessante aumento dei costi dei sistemi d'arma di

avanzata tecnologia e dei costi di addestramento, logistici e tecnici (per non parlare dell'incidenza delle spese per il personale), che, specie per i Paesi medio-piccoli, rappresenta una oggettiva riduzione nella gamma di scelte di acquisizione e impone un più difficile bilanciamento tra quantità e qualità.

Entra qui in gioco la rigida applicazione di quei parametri di costo-efficacia e la realistica valutazione di ciò che è effettivamente necessario, a cui si è già accennato. Occorre resistere la tendenza verso quei sistemi d'arma "di prestigio" che (anche se in parte giustificabili) non potrebbero comunque essere acquisiti, dato il loro elevatissimo costo, nel numero necessario a dar loro un valido significato operativo; e che finirebbero per rappresentare un drenaggio troppo elevato delle risorse assegnate al bilancio della difesa, con pregiudizio per programmi più urgenti.

7. Il settimo problema, ancora collegato ai precedenti, riguarda la necessità di assegnare la giusta importanza al supporto tecnico e logistico, evitando che l'acquisizione s'intenda completata con l'assegnazione ai reparti operativi dei sistemi d'arma. Da una parte, ciò significa che il sistema d'arma va visto nella sua interezza (sarebbe assurda l'acquisizione dei carri "Leopard" senza dotarli del munizionamento più sofisticato o dei velivoli "Tornado", pensando di utilizzarli armandoli con le vecchie bombe da 750 lbs); dall'altra, che non va mai dimenticato che l'adeguatezza delle scorte ha una funzione importante nel determinare la credibilità dello strumento militare e quindi nel formare il quadro globale della deterrenza.

8. L'ottavo problema riguarda l'addestramento. Non si tratta solo di portare gli uomini al livello di conoscenza e capacità necessario per un impiego dei mezzi al massimo

delle loro prestazioni tecniche e operative, ma anche di dar lo ro concrete motivazioni, dignitose condizioni di vita, adeguata rappresentatività, riconoscimento della loro funzione nell'am-bito della società. Inoltre si tratta di durata del servizio militare obbligatorio, di maggiori percentuali di volontari a lunga ferma, di richiamo di riservisti per periodi di riqualificazione, di utilizzazione di civili per compiti oggi svolti dai militari, di disponibilità di poligoni di tiro e di aree di addestramento.

Esistono, infine, problemi collaterali quali quelli collegati alla necessità:

- di rivedere la normativa che regola i rapporti amministrativi tra difesa e industria, aggiornandola e snellendola;

- di far giocare, un ruolo nell'ambito dei rapporti tra le industrie degli armamenti e le forze armate, anche altri Dicasteri oltre quello della Difesa. Per esempio, Partecipazioni Statali, Commercio Estero, etc.;

- di adottare una diversa politica dell'informazione militare, evitando di considerare segreto anche quello che non lo è. Con una maggiore apertura informativa e un più aperto dibattito sui problemi e sulle scelte militari si dovrebbe tendere a realizzare quella auspicabile partecipazione dell'opinione pubblica alla politica militare del Paese;

- di elaborare dei piani di conservazione dell'energia nell'ambito delle forze armate, tenendo presenti le esigenze di addestramento, e di prendere concrete decisioni nel campo delle fonti alternative (p. es. energia solare per il riscaldamento delle installazioni militari);

- di realizzare un più stretto legame e una più attiva collaborazione tra Ministero della Difesa e Istituti di ricerca

italiani nell'affrontare i problemi di sicurezza del Paese. Un campo, questo, in cui gli "esperti" laici possono fornire un costruttivo contributo nella formulazione delle opzioni di scelta.

C o n c l u s i o n i .

Volendo sintetizzare il risultato della precedente analisi, ci sembra che esso potrebbe essere schematizzato nella seguente linea d'azione.

- Adottare una politica di sicurezza che, senza essere esclusivamente mediterranea, sia proiettata verso l'area Mediterranea, costituendo nello stesso tempo il fattore di stimolo per una più articolata e coerente politica "europea" verso i problemi di quest'area. In questo contesto adottare atteggiamenti e iniziative che tendano a coagulare le differenti posizioni europee in un quadro di sicurezza univoco o, al minimo, profondamente coordinato nei suoi obiettivi.

- Evitare di puntare a uno strumento militare superiore al ruolo internazionale che l'Italia è in grado di svolgere.

- Continuare ad assegnare al confine nord-orientale la giusta importanza, senza tuttavia considerarlo il parametro determinante dell'equazione di sicurezza italiana. Eventuali correzioni da apportare alla dottrina della risposta flessibile e della difesa avanzata non dovranno spingersi fino a improponibili ipotesi di guerra territoriale o di popolo.

- Realizzare un modello di difesa e quindi uno strumento militare che, conservando gli irrinunciabili elementi di credibilità, sia "possibile"; sia in relazione agli scenari di conflitto in cui esso potrà essere effettivamente chiamato ad operare, sia in relazione alle risorse finanziarie che il Paese

se può e potrà realisticamente dedicare alle spese militari.

- Dotare lo strumento militare di mezzi che siano congrui con i compiti che le forze armate dovranno assolvere in caso di crisi Est-Ovest e con quelle missioni che potranno essere loro affidate in caso di impiego in difesa di interessi esclusi vamente nazionali. Queste esigenze nazionali vanno riferite a credibili scenari di confronto nell'area mediterranea.
- Essere disposti a comprimere la quantità in favore della qualità, dell'efficienza e della prontezza operativa. Scegliere in termini di costo-efficacia.
- Spingere maggiormente verso una integrazione interforze che consenta di tagliare il superfluo, di effettuare economie e una migliore utilizzazione di tutte le risorse disponibili.
- Tener conto che i fattori logistici e tecnici, il livello di addestramento e il morale e le motivazioni degli uomini al le armi costituiscono parametri essenziali della capacità di dissuasione e di difesa del paese.

Il costo della difesa sta diventando impossibile e le pre visioni dicono che lo diventerà ancora di più in futuro, per tutti i paesi, comprese le due superpotenze.

Occorre quindi una severa politica delle spese militari basata su programmi veramente necessari nella consapevolezza che il ruolo militare italiano deve essere pragmaticamente rapportato alla realtà politica ed economica del paese e in-serito e coordinato in un quadro non solo atlantico, ma anche europeo.

D'altra parte, la sicurezza dell'Italia dipende solo in parte dalle capacità del suo strumento militare. Una coerente ed attiva politica estera, la stabilità delle istituzioni, il progresso economico e lo sviluppo sociale, il corretto funzionamento della macchina dello Stato sono tutti elementi che

contribuiscono alla sicurezza.

Un punto tuttavia deve rimanere fermo. Sarebbe inutile avere forze armate che, per mancanza di mezzi o di addestramento o di supporti tecnici e logistici, non possedessero la necessaria credibilità, come strumento di deterrenza, e la indispensabile capacità di combattimento se la deterrenza fallisse.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>5754</u>
BIBLIOTECA