

# **DOCUMENTI IAI**

## **L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DIFESA**

*di Michele Nones*

Documento presentato al convegno di Alleanza nazionale su  
"Difesa italiana: imperativo efficienza"  
Roma, 25 gennaio 1996

IAI9601

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

## L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DIFESA

di Michele Nones

Una delle cose che più colpiscono un osservatore che segua le vicende del settore della difesa in Italia è l'exasperante lentezza che contraddistingue ogni cambiamento e che rasenta il sostanziale immobilismo. La scala dei tempi sembra sfasata e concentrata sui periodi più lunghi: i giorni diventano settimane, le settimane mesi, i mesi anni e gli anni si perdono in un lontano futuro.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti: non uno dei problemi di fondo della nostra politica militare, che si sono acuiti nell'ultimo decennio, è stato risolto. In una logica esclusivamente di emergenza si sono solo tamponate alcune delle falle più vistose, rinviando a tempi migliori la loro soluzione definitiva. Mentre in altri settori del sistema paese si sono registrati dei cambiamenti (anche se, evidentemente, molto resta da fare), il sistema difesa è apparso quasi "ingessato" nelle sue strutture e nelle sue logiche di funzionamento. Al suo interno sono cambiati gli uomini, man mano che nuove leve di ufficiali occupavano gli incarichi di maggiore responsabilità, e questo è emerso chiaramente nel rapporto con le altre Amministrazioni pubbliche e, in generale, col mondo civile, ma, fino ad oggi, ciò non ha consentito di sbloccare la situazione. La disattenzione di molte forze politiche, unita all'ostilità di altre, si è cementata con l'inevitabile inerzia interna al cambiamento, smorzando anche i pochi tentativi di avviare la sua trasformazione.

Negli ultimi anni si è affermato l'utilizzo del termine "sistema difesa" al fine di evidenziare come in un moderno paese industrializzato e nel sempre più complesso quadro strategico che si va delineando, la capacità di sicurezza è il prodotto di diverse componenti, di cui le Forze Armate sono la parte prioritaria, ma non l'unica. Di qui la necessità di tenere presenti tutti i fattori che concorrono alla realizzazione di un'efficace politica di sicurezza e difesa: quelli militari, innanzi tutto, ma anche quelli economici, industriali, tecnologici, di politica estera e commerciale, ecc.

Per esemplificare l'attuale situazione possiamo paragonare il sistema difesa ad una macchina il cui scopo è produrre sicurezza. Come ogni macchina, il suo funzionamento comporta consumo di energia, deve essere controllata e diretta, sottoposta a manutenzione (e, quando necessario, a revisione), deve essere mantenuta aggiornata sul piano tecnologico. Come per ogni macchina si deve garantire se non il massimo, per lo meno un accettabile "rendimento". L'efficienza di quella attuale è, invece, da tempo fuori dai limiti, soprattutto per due ragioni:

- è eccessiva l'energia consumata in rapporto ai risultati raggiunti;
- ancora più grave, lo scopo primario di produrre sicurezza sembra a molti irraggiungibile con questa macchina.

Fra le diverse componenti di questa macchina, in questa sede ci si propone di evidenziarne solo alcune, in particolare quelle legate agli aspetti economici e tecnologici, limitandosi a cercare di indicare schematicamente i motivi di cattivo funzionamento e i possibili rimedi, nella convinzione che non possano però essere affrontati se non attraverso un intervento complessivo.

L'energia viene fornita dalle risorse finanziarie destinate alla Difesa che sono sempre state basse in assoluto e rispetto agli altri maggiori paesi europei coi quali ci confrontiamo: in rapporto al PNL, secondo dati Nato riferiti al 1994, l'Italia ha speso il 2,1% contro il 3,4% della Gran Bretagna, il 3,3% della Francia e il 2,0% della Germania. Altrettanto significativa è la spesa per

abitante, pari a 357 dollari per l'Italia (a valori 1993) contro i 583 della Gran Bretagna, i 739 della Francia e i 428 della Germania: quella italiana è, quindi, circa la metà di quella francese e inglese e non lontana da quella tedesca (che ha conosciuto un fortissimo decremento nell'ultimo quinquennio in rapporto al mutato scenario strategico in Europa e alla riunificazione con l'ex-DDR che ha fatto aumentare la popolazione tedesca). Nei dati Nato sono però comprese anche le spese dei Carabinieri, le pensioni, ecc. Se ci si limita a confrontare le spese per la funzione difesa, secondo i dati del nostro Ministero, il quadro risulta ancora peggiore: in rapporto al PNL, l'Italia ha speso l'1,1% contro il 3,1% della Gran Bretagna, il 2,2% della Francia e l'1,5% della Germania. Siano, quindi, a poco più di un terzo della spesa inglese, meno della metà di quella francese e due terzi rispetto di quella tedesca. In valori assoluti è significativo che la differente quota di PIL dedicata dai tre paesi alla "funzione difesa" porti ad un analogo livello di spesa, intorno ai 50-55.000 miliardi di lire nel 1995, contro i 18.400 italiani. Di fronte a questi dati colpisce che mentre si discute sul come rientrare nei parametri di riferimento europei a livello economico e finanziario e, più in generale, a livello di spesa pubblica, non si affronti anche l'obiettivo di avvicinarci all'Europa sul piano dell'impegno nel campo della sicurezza e delle risorse da assegnarvi.

Per far funzionare questa macchina sono, inoltre, impiegati troppi addetti: 322.000 uomini nel 1994 (434.000 compresi i Carabinieri) contro i 410.000 della Francia, i 367.000 della Germania e i 254.000 della Gran Bretagna (che sono, però, volontari). Va poi tenuto presente che a partire dal 1993 gli altri paesi hanno già deciso significative riduzioni alle dimensioni delle rispettive forze armate.

Le dimensioni della macchina sono eccessive rispetto alle effettive esigenze, ma soprattutto in rapporto alle risorse disponibili. La spesa per militare nel 1994 era pari, secondo l'I.I.S.S, a 64.000 dollari (a valori 1993) per l'Italia, a 104.000 per la Francia, a 133.000 per la Gran Bretagna e a 95.000

per la Germania. Ancora peggiore è la situazione se ci si limita ad analizzare la spesa destinata agli investimenti. Elaborando i dati sul triennio 1991-1993 il nostro paese risulta aver destinato annualmente agli equipaggiamenti 8.500 dollari per uomo, la Francia 12.200 e la Gran Bretagna 29.200. Per l'Italia non è più, quindi, solo un problema di "produttività" (magari affrontabile con ancora maggiori sforzi e sacrifici del personale impiegato), ma strutturale, cioè delle sue caratteristiche di impostazione e realizzazione. Poichè è impensabile, nell'attuale contesto economico, ipotizzare un incremento sostanziale delle spese militari, un primo passo obbligato per rendere più efficiente la "macchina difesa" non può che essere quella di ridurre le dimensioni delle Forze Armate.

Il Nuovo modello di difesa (nell'ultima versione dello Stato Maggiore della Difesa del settembre 1995) ipotizza un calo di circa il 20% nell'arco di un decennio per arrivare a 250-260.000 uomini. Il differenziale di spesa rispetto ai principali paesi europei è, però, sensibilmente più alto, per cui questo obiettivo risulta insufficiente e riduttivo in rapporto alle dimensioni dei problemi da risolvere. Comunque, se non si vuole ripercorrere inutilmente la strada tentata a metà Anni Settanta (anche se poi subito abbandonata), bisogna intervenire anche su tutte le altre componenti, comprese le modalità di funzionamento della macchina.

L'energia disponibile per la "macchina difesa" viene ripartita secondo uno schema molto lontano da quello ottimale a cui tendono gli altri principali paesi. Nel quinquennio 1991-1995 le spese della "funzione difesa" sono state così suddivise: investimento 21,5%, esercizio 28,8% e personale 49,7%. E' opinione diffusa che, invece, per un moderno ed efficiente strumento militare la distribuzione ottimale delle risorse dovrebbe essere: investimento 30%, esercizio 30% e personale 40%. E', quindi, evidente che il maggiore nodo è oggi rappresentato dall'insufficienza

degli investimenti e dal corrispondente eccessivo peso delle spese per il personale.

Le risorse destinate agli investimenti (e in particolare quelle per la R&S) costituiscono un elemento centrale perchè oltre ad incidere sull'efficienza delle Forze Armate, rappresentano il mercato interno della nostra industria della difesa. Nel corso di questi ultimi anni gli investimenti hanno visto una progressiva contrazione passando dai 5.400 miliardi (a valori correnti) del 1989 ai 3.800 del 1994 e del 1995 (anche se poi in sede di assestamento sono stati recuperati altri 500 miliardi). A fronte di questo crollo degli investimenti, vi è stato, invece, un aumento delle spese destinate alla "funzione difesa" che sono passate dai 16.970 miliardi del 1988 ai 19.500 di quest'anno. Pur trattandosi, anche in questo caso, di valori correnti, non può non sorprendere l'andamento in controtendenza rispetto agli investimenti. Il Bilancio della Difesa è andato, quindi, caratterizzandosi sempre più, negli scorsi anni, come "assistenziale". Una scelta che solleva forti perplessità di fronte alle minacce potenziali e ai crescenti impegni internazionali a cui le Forze Armate sono chiamate a far fronte e al progressivo invecchiamento di un parco mezzi certo non in condizioni brillanti (in alcuni settori siamo ormai completamente scoperti nei confronti di potenziali minacce). Solo con il Bilancio 1996 si è cercato di invertire la tendenza portando a 4.600 miliardi gli investimenti, ma, non avendo ridotto e ristrutturato lo strumento militare, ciò può essere visto solo un'apprezzabile segnale della volontà di cambiare, non come risultato acquisito.

L'energia disponibile viene, oltre tutto, erogata in modo irregolare e imprevedibile, soprattutto per la parte destinata agli investimenti: il Bilancio della Difesa ha una forte rigidità, legata alle spese per il personale e per il funzionamento, per cui ogni riduzione finisce col ricadere prevalentemente sull'ammodernamento dei mezzi. Alla scarsità delle risorse disponibili si aggiunge, così, un altro elemento negativo, quello dell'incertezza. Se si esamina il valore degli investimenti negli ultimi sette anni, questa fluttuazione, per di più al ribasso, risulta evidente, con due casi emblematici nel 1990 e nel 1992, quando il taglio è avvenuto in corso d'anno, facendo saltare ogni sia pur breve programmazione. In questo decennio i principali programmi dei paesi europei per la realizzazione di nuovi equipaggiamenti sono stati avviati attraverso collaborazioni internazionali, nel tentativo di raggiungere volumi produttivi più adeguati, di suddividere i crescenti costi di ricerca e sviluppo che caratterizzano i moderni sistemi d'arma, di contenere le spese della difesa di fronte all'evoluzione del contesto strategico. Anche l'Italia si è inserita in questa tendenza, al fine di acquisire mezzi avanzati e di non perdere terreno sul piano tecnologico. Questi programmi sono inevitabilmente complessi sotto tutti i profili e richiedono un puntuale rispetto degli impegni assunti per non inceppare l'intero meccanismo. A livello finanziario, l'incertezza delle risorse disponibili nel Bilancio della Difesa ha già prodotto effetti negativi sullo svolgimento di alcuni programmi, con conseguenti riflessi sulla stessa immagine del nostro paese come partner affidabile. E' indispensabile affrontare nel prossimo futuro il nodo del varo di una "legge di programma" che definisca con un'ampiezza temporale di per lo meno cinque anni le risorse che saranno assegnate ai programmi di ricerca e di acquisizione della Difesa. Questo potrebbe finalmente dare quella visibilità che viene considerata un requisito indifferibile dalle FF. AA. e dall'industria.

Un altro fattore di cambiamento dovrebbe essere rappresentato dalla realizzazione del Nuovo modello di difesa. Fino ad ora, però, le ipotesi finanziarie contenute nei suoi diversi aggiornamenti sono state del tutto disattese. Nella formulazione presentata dal Ministro della Difesa all'inizio del 1993 era previsto un incremento annuo di 300 miliardi delle spese di investimento che doveva consentire di disporre nel decennio di 55.000 miliardi, di cui 16.500 attraverso stanziamenti aggiuntivi al Bilancio ordinario. Trattandosi di cifre a valori costanti si sarebbe dovuto poi provvedere annualmente al mantenimento del potere d'acquisto attraverso il

recupero del tasso d'inflazione. Questa proposta è stata in qualche modo convalidata da parte del Governo attraverso l'approvazione, nell'agosto 1993, del piano per il trasferimento alla Finmeccanica delle aziende ex-Efim del settore difesa e aerospaziale, ma non è poi stata rispettata, accumulando un ritardo che si è riflesso sui programmi di ammodernamento delle FF. AA. e sull'industria della difesa. L'aggiornamento del Modello di difesa da parte dello Stato Maggiore della Difesa (dicembre 1993), manteneva lo stesso profilo finanziario riferendolo a valori 1994 e prevedendo di arrivare a regime nel 2004. In realtà la previsione non era del tutto chiara perchè in questo modo risultavano necessari undici anni e non dieci per ultimare il programma finanziario. Per di più l'elenco dei principali programmi di investimento era specificatamente riferito al decennio 1994-2003 e la somma totale arrivava a 95.000 miliardi, ben oltre i 55.000 miliardi ipotizzati (probabilmente ciò era spiegabile col fatto che i programmi sarebbero proseguiti oltre il termine indicato e la loro data di partenza sarebbe risultata scaglionata: conseguentemente il loro costo avrebbe inciso solo parzialmente sul primo decennio). La recente nuova formulazione del Modello di difesa da parte dello Stato Maggiore della Difesa (settembre 1995), stima, invece, il fabbisogno per gli investimenti per il prossimo quindicennio in 78.500 miliardi (a valori 1996) a cui si devono aggiungere circa 30.000 miliardi per i programmi complementari, per un totale di oltre 100.000 miliardi nel quindicennio. Riportando questi valori sul decennio si otterrebbero circa 72.000 miliardi che, depurati dall'inflazione, portano ad un aumento reale di circa 10.000 miliardi rispetto alla formulazione precedente. In questo modo si dovrebbe compensare la forte usura dei mezzi legata alla partecipazione italiana a numerose iniziative di pacificazione ed umanitarie e il loro invecchiamento in quest'ultimo triennio (bisogna, infatti, tenere presente che per molti equipaggiamenti siamo giunti quasi al termine della loro vita operativa e, quindi, lo slittamento temporale rende indispensabile la previsione di nuove ulteriori acquisizioni). Nel complesso l'ipotesi finanziaria contenuta in questa recente versione del Modello di difesa richiede 22.000 miliardi annui (a valore 1996), cioè 2.500 in più di quanto previsto a Bilancio. E' quest'ultimo un punto di debolezza dell'elaborazione poichè in caso di mancato o ritardato incremento delle spese per la "funzione difesa", sembra inevitabile un ripensamento dell'intera costruzione progettuale, con una riduzione più massiccia delle dimensioni dello strumento militare.

Secondo alcuni osservatori, sarebbe stato preferibile porre alla base della previsione il mantenimento del potere d'acquisto dello stanziamento indicato per il 1996 (l'85% di quanto previsto dal Modello a regime e, quindi, presumibilmente il 75-80% di quanto necessario per la fase di transizione) o, comunque, presentare due formulazioni, una basata su quanto oggi disponibile e una su quanto auspicato, mettendo i decisori politici di fronte alle conseguenze della scelta che dovrà essere compiuta. Si sarebbe così evitata la critica di chi sostiene non sia opportuno dare l'avallo politico ad un progetto che parte già con una carenza di copertura finanziaria e che, di conseguenza, correrebbe un elevato rischio di non poter essere realizzato.

La recente Legge finanziaria ha stabilito un'ampia delega al governo per emanare entro cinque mesi una serie di provvedimenti che possono cominciare a concretizzare il Nuovo modello di difesa attraverso la ristrutturazione degli apparati, degli organismi e delle strutture della Difesa. In questo quadro sembrerebbe auspicabile che il Modello di difesa possa venire approvato dal Parlamento per lo meno per quanto attiene le sue linee direttrici e con le necessarie precisazioni, in modo da definire più precisamente le basi della nostra politica di sicurezza. Nel contempo dovrebbero però essere accelerati i tempi di trasformazione dello strumento militare, individuando delle tappe intermedie, da raggiungersi in pochi anni, che consentano gli eventuali necessari aggiustamenti. Un più corretto rapporto fra spese di investimento, esercizio e personale dovrebbe essere posto come obiettivo ravvicinato e prioritario, facendone dipendere gli

stanziamenti disponibili per questi tre settori.

Una componente importante della "macchina difesa" è rappresentata, come si è detto precedentemente, dall'industria della difesa. La sua efficienza deve, quindi, rientrare nel processo di efficientamento dell'intero sistema. Per una parte essa dipende dalle condizioni di mercato in cui operano le imprese, per un'altra dipende, invece, dalla propria capacità di essere competitiva.

Le condizioni di mercato derivano, oltre che dai vincoli di carattere economico legati alla quantità e alla qualità degli investimenti della Difesa, anche da quelli di carattere politico legati alle specifiche normative destinate al comparto militare. In quest'ultimo campo si registra una divaricazione, doppiamente negativa per le imprese, fra l'eccessiva rigidità dell'attuale normativa sulle esportazioni e la completa elasticità determinata dall'assenza di una qualsiasi politica delle compensazioni.

Nel primo caso, la legge 185 faticosamente varata nel 1990 ha cercato di far convivere due principi diametralmente opposti, sommando il massimo livello di politicizzazione del livello decisionale (coinvolgendo in prima persona il Presidente del Consiglio dei ministri) con un'elevatissima ed esasperata rigidità dei criteri entro cui mantenere la nostra politica esportativa (ad esempio parificando i nostri più stretti alleati con paesi verso i quali la cautela è doverosa). Si è così reso impossibile ogni tentativo di rilanciare le esportazioni militari nel quadro della nostra politica estera e di sicurezza: di fatto non vi sono state più vendite, al di fuori di quelle fisiologiche (parti di ricambio e sostituzioni di equipaggiamenti non più efficienti). Nel 1994 le esportazioni effettuate sono scese a 920 miliardi, mentre erano 3.900 dieci anni fa, nel 1984 (in lire correnti). Inoltre, queste esportazioni sono legate prevalentemente ai programmi di collaborazione internazionale e sono coperte da altrettante importazioni. Spiegare il crollo italiano con l'andamento del mercato è, quindi, riduttivo: in realtà le sue cause vanno ricercate nella politica di rigido contenimento attuata a metà dello scorso decennio, nei lunghi tempi di gestazione della legge sul controllo delle esportazioni e, a partire dal 1990, nelle difficoltà di gestione della nuova normativa. Le attese di ripresa delle attività esportative, grazie ad un maggiore supporto governativo reso possibile e richiesto dal più stretto controllo, sono andate deluse e da più parti già da tempo si auspica un adeguamento della normativa per creare anche alle imprese italiane condizioni di lavoro analoghe a quelle delle industrie dei nostri partner europei. E', di conseguenza, indispensabile porre mano alla normativa per rivederne alcuni punti critici: adeguare il dispositivo all'intervenuta soppressione del CISD - Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (legge 537/1993) e alla conseguente attribuzione delle sue competenze al CIPE - Comitato interministeriale per la programmazione economica (anch'esso in via di trasformazione per renderne più snello il funzionamento e diventare il Comitato per la politica economica), ricongiungere ed omogeneizzare le norme della legge 185 sull'export militare con quelle della legge 222 del 1992 relativa all'esportazione di prodotti duali ad alta tecnologia, raccordare la normativa italiana a quella europea e rendere automatico ogni successivo adeguamento, ricondurre il campo di applicazione della 185 ai materiali costruiti esclusivamente a fini militari (analogamente all'impostazione internazionale), differenziare il trattamento previsto per i programmi di collaborazione intergovernativa, ridurre la rigidità dei criteri per la definizione della nostra politica esportativa, eliminare inutili appesantimenti burocratici e abbreviare gli iter autorizzativi. Il tempestivo varo del disegno di legge in discussione al Senato su alcuni cambiamenti da introdurre nella legge 185 del 1990 potrebbe mettere le imprese italiane in condizioni di parità con i concorrenti europei, ma le polemiche che hanno accompagnato l'inizio della discussione e l'attuale stallo fanno temere che si finisca col perdere anche questa occasione per avvicinare la nostra normativa a quella europea.

Nel secondo caso, l'Italia non ha praticato fino ad ora nessuna politica di compensazioni

per gli acquisti all'estero di prodotti militari e duali ad alta tecnologia. La necessità di far fronte all'attuale crisi della nostra industria e il probabile più largo ricorso all'estero per coprire alcune improrogabili esigenze delle Forze Armate, riporta l'attenzione su questo tema. Seguendo un approccio pragmatico, le compensazioni potrebbero essere ricercate più attraverso adeguati comportamenti che attraverso specifiche norme, ma avendo fino ad ora raccolto solo esperienze negative, è comprensibile che da più parti si solleciti una specifica legge in materia. Qualcuno propone una norma molto articolata che preveda tutte le tipologie di import e fissi in maniera rigida i criteri per la scelta delle compensazioni. Altri, fra cui alcuni esponenti delle Forze Armate, evidenziano il rischio di ingessare ogni pratica di acquisto dentro procedure ancora più lunghe e complicate di quelle attuali. Nel frattempo, sarebbe auspicabile che una direttiva del Presidente del Consiglio definisse una precisa linea di azione in questo settore, anche in vista dei prossimi programmi di acquisizione delle Forze Armate, i cui bisogni non sempre potranno essere soddisfatti dall'industria nazionale o attraverso i programmi di collaborazione internazionale.

Infine, ma non di certo perchè meno importante, vi è il problema dell'efficienza interna all'industria della difesa. Col passaggio a Finmeccanica delle aziende ex-Efim, operanti nel settore della difesa, il processo di concentrazione di questo comparto ha ormai coinvolto le principali imprese italiane, lasciando fuori solo la Fincantieri e certe attività specialistiche legate alla Fiat e ad alcuni altri gruppi privati. Si è così venuto a creare il presupposto di quella razionalizzazione dell'apparato industriale che da tempo viene auspicata e che non è più differibile. Tutto ciò è avvenuto con un sensibile ritardo rispetto ai principali paesi europei e questo elemento influenza il giudizio sull'operazione in corso e sulle prospettive dell'industria italiana della difesa. L'industria italiana dovrà concentrarsi sulle aree di eccellenza tecnologica e perseguirne il rafforzamento anche nel quadro dell'integrazione del mercato europeo della difesa. Ne conseguirà un ridimensionamento dell'apparato industriale, ancorchè possa essere parzialmente compensato da un'espansione delle nostre capacità nelle aree di eccellenza tecnologica. In ogni caso vi dovrà essere una riqualificazione della struttura industriale e questo richiederà un adeguato intervento di politica industriale.

Se da una parte si dovrà procedere inevitabilmente ad una radicale razionalizzazione della struttura industriale, dall'altra si dovrà, inoltre, accelerare il processo di internazionalizzazione, fino ad ora limitato ad alcuni comparti (aerospaziale, missilistica, elettronica) e quasi esclusivamente ai programmi di collaborazione (con qualche joint venture realizzata "ad hoc"). Con molto ritardo rispetto altri principali paesi europei, bisognerà ora procedere sulla strada delle alleanze strategiche e delle integrazioni societarie. Questo sarà, a sua volta, condizionato non solo dalla capacità dei nostri gruppi industriali di presentarsi come partner affidabili e tecnologicamente avanzati, ma anche come rappresentanti di un mercato adeguato in termini quantitativi e funzionante secondo gli standard europei.

E' questo il terreno su cui bisogna operare per rendere credibile il sistema difesa: la macchina va modificata adeguandola alle nuove esigenze e alle reali disponibilità finanziarie. Non sono considerazioni nuove. Si può, anzi, sostenere che questo problema sia stato ormai sviscerato in ogni suo aspetto. Ora è rimasta da compiere la parte più difficile: realizzare concretamente gli auspicati cambiamenti. Ed è su questo terreno che andrà verificata l'effettiva volontà delle forze politiche e dei responsabili delle diverse componenti del nostro sistema della difesa.