



L'ECONOMIA DELLA DIFESA E IL NUOVO MODELLO DI DIFESA

A CURA DI
MICHELE NONES

ISTITUTO
AFFARI
INTERNAZIONALI



**L'ECONOMIA DELLA DIFESA
E IL NUOVO MODELLO
DI DIFESA**

**A CURA DI
MICHELE NONES**

Indice

I parametri della politica di difesa	5
I bilanci	6
La struttura e l'organizzazione delle Forze	7
La politica industriale	8
Il contesto europeo	9
Il bilancio	12
Quanto si spende	13
Dove si spende	14
Come si spende	22
La struttura e l'organizzazione delle Forze	23
La riorganizzazione del vertice e dell'Amministrazione	25
La progressiva ristrutturazione delle Forze	26
La politica industriale	27
Riequilibrio dell'apparato industriale	27
Razionalizzazione della spesa militare	30
Rafforzamento dell'attività di R&S	30
Sostegno dell'export	30
Realizzazione di una politica di compensazioni	34

Tabelle

<i>Tab. 1 - Evoluzione dei flussi finanziari della difesa</i>	15
<i>Tab. 2 - Spese per equipaggiamenti</i>	17
<i>Tab. 3 - Spese per investimenti previste dal Ministero della Difesa</i>	20
<i>Tab. 4 - Personale Ministero della Difesa</i>	24
<i>Tab. 5 - L'industria italiana della difesa (1995)</i>	28
<i>Tab. 6 - Spese governative per R&S militare</i>	31
<i>Tab. 7 - Esportazioni italiane di equipaggiamenti militari</i>	32

Figure

<i>Fig. 1 - Evoluzione dei flussi finanziari della difesa per tipologia di spesa</i>	15
<i>Fig. 2 - Spese per equipaggiamenti per uomo in alcuni paesi europei</i>	17
<i>Fig. 3 - Ammontare della spesa per R&S militare in alcuni paesi europei</i>	31
<i>Fig. 4 - Esportazioni effettuate e autorizzazioni di equipaggiamenti militari in Italia nel periodo 1984-1995</i>	32

Questo Quaderno riporta le conclusioni elaborate al termine di una ricerca svolta nel corso del 1995 sotto la direzione di Michele Nones, che ha curato i temi finanziari e di bilancio dello studio, con la collaborazione di Secondo Rolfo per la politica industriale, di Renzo Romano per la politica di difesa nei principali paesi europei, di Stefano Silvestri per la politica militare italiana e di Roberto Zadra per il processo di integrazione europeo. La ricerca, svolta con il sostegno del Ritad-Raggruppamento delle industrie a tecnologia avanzata per la difesa, ha coinvolto, in alcuni incontri di lavoro, rappresentanti delle Forze Armate e di altre amministrazioni, esponenti del mondo politico e industriale, esperti del settore difesa. I primi risultati sono stati presentati in un convegno tenutosi a Roma il 12 luglio presso la Sala del Cenacolo della Camera dei Deputati. A fine anno la bozza delle conclusioni è stata presentata ad esponenti del mondo politico in alcuni incontri presso lo Iai.

L'economia della difesa e il nuovo Modello di difesa

A CURA DI MICHELE NONES

I parametri della politica di difesa

Gli elementi fondamentali della politica di difesa possono essere individuati nei bilanci, nella struttura e organizzazione delle forze e nella politica industriale. Questi tre elementi hanno in comune una notevole isteresi, ossia un ritardo tra le variazioni apportate ad uno di essi e le sue conseguenze sugli altri due.

Ad esempio, una contrazione sostanziale apportata un certo anno al bilancio della difesa non produce i suoi effetti negativi solo nell'anno di riferimento, non i più importanti, comunque, tanto che si può essere indotti a ritenere che il taglio abbia avuto conseguenze minime e possa valere la pena di ripeterlo, se vi fosse la necessità: si tratta di una valutazione errata e superficiale, perché gli effetti dei tagli incidono in gran parte su programmi di approvvigionamento le cui consegne sono previste nell'arco di alcuni anni, o sulle spese di esercizio, ove fanno declinare i livelli di addestramento e di operatività in modo progressivo ed inarrestabile oppure, ancora, sulle spese per il personale, allontanando gli elementi più giovani e promettenti dalla professione militare, con un calo qualitativo che produce i suoi effetti devastanti a distanza di anni.

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

Il «pacchetto» potrà subire modifiche, ma deve essere chiaro che non si può pensare di apportare modifiche ad un solo parametro, ignorando le conseguenze che tali modifiche indurranno negli altri due: si deve interessare l'intero sistema dei tre elementi, prevedendo coerentemente anche le inevitabili variazioni degli obiettivi.

I bilanci

Preso atto della necessità di contenere la dimensione dei bilanci per rispondere alle attese delle pubbliche opinioni e alle esigenze di riduzione della spesa pubblica, le opzioni concrete aperte al legislatore riguardano in genere solo l'interno dei bilanci, ossia come le principali voci del bilancio sono poste in rapporto tra loro. Altro più complesso discorso è quello di considerare l'opportunità e la portata di uno sforzo pluriennale straordinario per finanziare una *ricapitalizzazione* dello strumento militare italiano. Su questo punto torneremo più avanti.

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

Con la riduzione dei bilanci è divenuta indispensabile un'azione che era già necessaria nei tempi di maggiore disponibilità: l'eliminazione degli sprechi e la razionalizzazione delle spese attraverso la rigorosa attribuzione ed il rispetto delle priorità. Sempre in tema di razionalizzazione della spesa e con particolare riferimento all'Italia, molta attenzione dovrà essere posta an-

cora allo snellimento delle procedure contrattuali per l'acquisizione dei beni e servizi, che spesso durano oltre due anni: la normativa non deve essere ispirata unicamente dal comprensibile zelo amministrativo di non lasciare spazi per le scorrettezze, ma anche dalla esigenza operativa di far pervenire i beni ed i servizi alle strutture militari in tempo utile, non quando non servono più, generando uno spreco di risorse senza risolvere il problema.

Anche un bilancio ridotto può risultare adeguato per mantenere efficiente una struttura militare capace di assolvere i compiti assegnati, a condizione che tali compiti non vengano improvvisamente ampliati e purché esso sia gestito sotto unica autorità e responsabilità e con visione unitaria, in coordinamento con altre esigenze del paese, ma senza da queste subire condizionamenti inconciliabili.

Le spese di funzionamento sono sempre state nel passato, a buon diritto, difese strenuamente dagli Stati Maggiori i quali, essendo responsabili della «*combat readiness*» delle rispettive Forze Armate, preferivano accettare riduzioni sulle spese per gli investimenti piuttosto che rinunciare all'addestramento delle unità. Anche in questo settore possono essere fatte economie, attraverso una revisione, con spirito unitario, dei concetti di prontezza operativa e delle esigenze addestrative, nonché rivedendo la dimensione delle strutture ed i costi addestrativi delle nuove realizzazioni.

Le spese per l'ammodernamento ed il rinnovamento dei mezzi e delle infrastrutture hanno sempre fornito un'indicazione sulla volontà dei governi, e sulla capacità degli Stati Maggiori, di dare continuità e futuro alla politica di difesa del loro paese: i mezzi e le strutture vanno infatti non solo

sostituiti quando l'usura lo rende necessario, ma ammodernati e rinnovati per tenerli costantemente in condizione di assolvere i compiti attuali e quelli ragionevolmente prevedibili per il futuro.

Oggi il problema dell'usura dei mezzi, fortemente impegnati in molteplici operazioni all'estero, oltre che nelle normali attività di addestramento, si è fatto particolarmente importante ed urgente. Ciò non deve far dimenticare però gli altri aspetti e cioè quello della obsolescenza tecnica di alcuni mezzi e quello dell'adeguamento tecnologico dei mezzi ai nuovi compiti e alle nuove esigenze operative. Bisogna ricordare che non è possibile improvvisare sistemi d'arma e strutture, che al contrario richiedono anni di ricerca, sviluppo, prove e valutazioni prima di essere consegnati alle Forze Armate. È quindi necessario che una seria politica della difesa tenga conto, nell'affrontare il tema del bilancio, dell'esigenza di investire una adeguata porzione nell'ammodernamento, nel rinnovamento e nella ricerca e sviluppo.

Un'ultima osservazione può essere fatta sul parametro bilancio: per la sua già citata isteresi rispetto ai risultati da conseguire e per la sua stretta correlazione con gli altri due parametri, non può essere soggetto a variazioni rilevanti da un anno all'altro, né in aumento né in diminuzione; nell'un caso non si potrebbero impiegare i fondi al massimo dell'efficacia, nell'altro gli effetti delle impreviste rimodulazioni dei programmi o delle riduzioni degli effettivi o del ritmo addestrativo produrrebbero danni, anche in termini finanziari, ben più rilevanti della diminuzione apportata. Quindi, se la politica di sicurezza prevede un ruolo nuovo dello strumento militare, è opportuno fissare un periodo di tempo ben delimitato entro il

quale il bilancio della difesa, l'organizzazione militare e la politica industriale per la difesa dovranno progressivamente assumere il nuovo assetto, e perseguirlo con coerenza.

La struttura e l'organizzazione delle Forze

Il secondo parametro della politica di difesa è costituito dall'organizzazione militare, intesa sia verticalmente, come struttura di comandi ed unità delle forze terrestri, navali ed aeree, sia, orizzontalmente, nelle sue componenti del personale, dei sistemi di difesa e delle infrastrutture, della normativa e dei regolamenti.

Anche qui, è evidente che non si può agire verticalmente sulle strutture senza produrre modifiche sulle componenti orizzontali (cioè le singole Forze Armate), né si possono modificare le componenti di base dei vari servizi senza produrre modifiche anche alle strutture di comando; se questo concetto viene tenuto presente, le modifiche apportate all'organizzazione possono sortire gli effetti voluti; altrimenti, l'unico effetto sicuro è quello di danneggiare la struttura preesistente.

Un altro punto essenziale da ricordare è che l'organizzazione delle Forze Armate discende dai compiti ad esse assegnati dal paese nel quadro della sua politica estera e di sicurezza (dalla quale emerge il ruolo assegnato alla Difesa ed al suo strumento operativo, le Forze Armate), nonché dai moduli operativi e strategici imposti allo strumento militare dal tipo di missioni che gli sono affidate (finalità, limitazioni, contesto geostrategico, eccetera) e dal quadro internazionale in cui operano (strutture operative integrate con gli alleati, specializzazioni di

ruolo o funzione, partecipazione a comandi multinazionali, eccetera).

Per quel che riguarda la prima considerazione, in Italia è accaduto che all'organizzazione militare non siano stati indicati i nuovi compiti derivanti dalla mutata situazione geopolitica e sulla cui base vanno definite le nuove strutture, ma se ne siano semplicemente ridotte le risorse, lasciando che fosse la Difesa stessa a doversi inventare compiti e strutture, e quindi personale, mezzi e normativa. Peraltro, il quadro geopolitico attuale è ormai delineato, nelle sue certezze e nelle sue molte incertezze, per cui i compiti dello strumento militare sono sostanzialmente prevedibili anche quando ancora non chiaramente definiti. Questo quadro si caratterizza per il progressivo spostamento dei potenziali conflitti fra gli stati o fra le aree, dal problema dei confini a quello degli interessi. Si tratta, in sintesi, di prevedere l'impiego della forza militare per tutelare gli interessi vitali nazionali all'interno, difendendo l'inviolabilità degli spazi terrestri, marittimi ed aerei nazionali, ed all'estero, da soli o insieme ad alleati o partner di coalizione.

Per quanto riguarda la seconda considerazione, strettamente legata alla prima, emerge sempre più l'importanza del quadro internazionale di riferimento in cui opera lo strumento militare nazionale. La struttura delle forze e quella dei comandi deve essere immediatamente inter-operabile ed integrabile con quella della Nato e delle altre organizzazioni internazionali in cui la politica di difesa italiana opera o potrebbe operare. Ciò è già avvenuto in passato (pensiamo ad esempio ai comandanti italiani con il «doppio cappello» Nato), ma diviene molto delicato ed importante per il futuro visto il modificarsi progressivo dei compiti milita-

ri assunti dall'Alleanza «fuori area» (vedi Ifor) e il moltiplicarsi delle forze multinazionali e delle strutture di pianificazione militare anche in ambito europeo. Ciò ha immediati riflessi anche sulla pianificazione delle Forze Armate poiché richiede l'approntamento di un certo numero di reparti e anche di Grandi Unità con caratteristiche operative specifiche ed alta capacità ad integrarsi con le forze alleate.

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

La politica industriale

Il terzo parametro della politica di difesa, quello relativo alla politica industriale, non sempre riceve la dovuta attenzione, e non solo dagli ambienti politici, ma dagli stessi ambienti militari.

La ridotta disponibilità dei bilanci della difesa (in particolare in Europa) per investimenti, nuove acquisizioni e ricerca e sviluppo, impedisce di fatto il perseguimento di una politica nazionale dei singoli paesi europei tesa a sostenere un comparto industriale della difesa «completo» in ogni sua parte.

Si è ormai affermata la tendenza ad un maggiore ricorso alle collaborazioni internazionali su base bi-multilaterale, non secondo schemi precostituiti, bensì con riferimento alle esigenze e alle capacità negli specifici settori. In questo quadro si colloca la formazione di gruppi multinazionali attraverso fusioni, *joint-venture*, nuove società in grado di raggiungere adeguate economie di scala. Nella stessa ottica di internazionalizzazione del settore difesa va visto il maggiore ricorso al mercato per quanto riguarda componenti, apparati e sottosistemi, favorendo una specializzazione della struttura industriale per aree di eccellenza tecnologica. Una politica industriale è quindi necessaria e significativa componente della politica di difesa. Di qui la necessità che sia definito il suo ruolo sia nel contesto industriale e produttivo del paese, sia in quello più propriamente attinente le esigenze delle Forze Armate.

I due ruoli hanno necessità di essere armonizzati ed appare quindi indispensabile un coordinamento fra i diversi soggetti governativi coinvolti. Nel nostro paese la delicatezza di questo coordinamento risulta particolarmente evidente ove si consideri che la produzione di sistemi di difesa coinvolge competenze distribuite in più rami dell'Amministrazione e più deboli sono le strutture di coordinamento. Manca ancora, infatti, quella logica e quella struttura di governo che dovrebbe consentirci di lavorare

come «sistema-paese», fattore che rappresenta uno dei maggiori punti di forza dei nostri concorrenti. In quest'ottica un importante ruolo di coordinamento dovrebbe essere svolto dalla struttura della Presidenza del Consiglio e la formulazione di una politica industriale per la difesa dovrebbe essere il risultato della collaborazione di almeno tre settori primari dell'Amministrazione dello Stato, Esteri, Industria e Difesa, per non citare la ricerca ed il settore finanziario.

Il contesto europeo

Ai fini di questa ricerca sono stati analizzati quattro casi paese (Francia, Germania, Gran Bretagna e Svezia) e in particolare ci si è concentrati sui parametri della loro politica di difesa.

L'analisi dei mutamenti verificatisi in questi ultimi anni induce ad alcune considerazioni, che scaturiscono dal confronto degli elementi emersi per ciascun paese. Anzitutto, nella valutazione dei rischi che potrebbero costituire minaccia alla sicurezza dell'Europa, l'attenzione dei quattro paesi, in termini e toni diversi ma di senso concorde, è convergente in tre aspetti:

— la cautela e l'incertezza sul futuro della Russia quale stato democratico, politicamente stabile e scevro da intenti egemonici, e la consistenza delle sue forze militari, nucleari e convenzionali, non consentono di fare a meno di forze idonee a dissuadere, e eventualmente a sostenere, operazioni militari ad elevata intensità in Europa;

— il «disordine internazionale» verificatosi, ed in una certa misura reso possibile, dalla fine del bipolarismo, si manifesta con episodi di conflittualità locale, che per la loro

natura etnica o religiosa sono suscettibili di rapidissime ed estese espansioni transnazionali che non tengono certamente conto dei confini politici: è pertanto nell'interesse dei paesi occidentali contribuire con ogni mezzo disponibile alla composizione dei dissidi prima che essi divengano incontrollabili; — la proliferazione internazionale dei mezzi di distruzione di massa costituisce ormai un vero e proprio rischio per la sicurezza del mondo e può essere combattuta solo mediante la collaborazione internazionale.

L'orientamento comune è stato quindi di riorganizzare lo strumento militare del proprio paese per l'assolvimento di due differenti compiti: la condotta di operazioni ad alta intensità in Europa, in una vasta gamma di circostanze, di aree e di consistenza di forze, da svolgere più probabilmente fuori «area Nato», e la condotta di operazioni generalmente a minore intensità, in varie località del mondo, in supporto alla pace, o comunque per prevenire l'allargamento di eventi conflittuali. Due missioni diverse quindi che in teoria richiederebbero due tipi di forze, con diverse qualità di mezzi e di equipaggiamento, di addestramento, di sistemi di comando, controllo, comunicazione e *intelligence*, e due logistiche, ma che in realtà, date le importanti limitazioni di bilancio, debbono convivere in un'unico sistema molto più *flessibile e multiruolo* che nel passato.

Altra considerazione, sempre nel campo della politica di sicurezza, è la chiarezza con la quale Gran Bretagna e Germania ribadiscono il ruolo fondamentale attribuito all'Alleanza Atlantica per la sicurezza e la stabilità europea, al presente e nel prevedibile futuro. Nei confronti di una capacità autonoma dell'Europa in materia di difesa

e sicurezza, la Germania è più ottimista, mentre per l'Inghilterra tale capacità ha senso solo quale «modulo» europeo della Nato. Ma ciò che accomuna entrambi i concetti è la necessità di mantenere stretto il legame con gli Stati Uniti, considerato come l'indispensabile garanzia della sicurezza dell'Europa, almeno fin quando la Russia non avrà compiuto i necessari mutamenti. La Francia ha tradizionalmente portato avanti, invece, una linea di maggiore autonomia e indipendenza ed agisce in conseguenza, modellando forze, adottando strategie e dedicando risorse adeguate a questa concezione europea della sicurezza. Negli ultimi tempi tuttavia anche la posizione francese sembra essersi riavvicinata a quella degli altri maggiori paesi europei, sia pure con una maggiore accentuazione sulla necessità e opportunità di sviluppare un nucleo difensivo europeo con capacità autonome, anche se collegato con la Nato (vedi l'evoluzione del dibattito sulle *Common Joint Task Forces* all'interno dell'Alleanza), che l'ha condotta recentissimamente anche a rientrare nel Comitato Militare, ponendo così fine, di fatto, alla «scissione» voluta dal generale De Gaulle. È comunque probabile che anche questa evoluzione francese sia stata largamente influenzata dalla decisione di diminuire le risorse attribuite al bilancio della Difesa.

Oltre alla valutazione sui due sostanziali tipi di scenario, per operazioni ad alta e bassa intensità, un altro elemento comune tra i quattro paesi nella loro politica di difesa è quindi la tendenza riduttiva dei bilanci militari: riduzioni graduali, che partono da livelli di risorse riferiti al confronto bipolare e quindi non più politicamente sostenibili attualmente.

Nell'ambito dei bilanci stessi, una parte con-

sistente viene destinata agli investimenti. Il significato politico risiede nell'attenzione ai problemi della difesa e nella determinazione con cui è ricercata l'indipendenza tecnologica negli equipaggiamenti e nei sistemi di difesa; il significato militare sta nella modernità ed efficacia dei materiali in dotazione alle Forze Armate, con le logiche conseguenze sulle capacità operative delle unità.

Altro elemento interessante dei bilanci della difesa di Francia, Germania e Regno Unito è la loro consistenza abbastanza simile, in valore assoluto: nello scorso anno poco più di 50.000 miliardi di lire in Francia, Gran Bretagna e Germania. La similarità dei bilanci è ancor più interessante se si considera la differenza tra i Pil dei tre paesi.

La conclusione è evidente: quando un paese decide che è necessario avere uno strumento militare efficace, spende quanto necessario per averlo, prestando attenzione alla situazione economica, ma senza che questa gli impedisca di realizzarlo.

Passando quindi alle considerazioni sulle strutture e sulle forze, osserviamo che, come già anticipato, l'orientamento generale è di disporre di unità per operazioni ad alta intensità, in patria o fuori di essa (magari quantitativamente ridotte rispetto ai vecchi standard Nato), trasformabili o cumulabili con unità per operazioni a bassa intensità, fuori dal paese e talvolta anche molto lontano dalla madrepatria. Si stanno potenziando le capacità di «proiettare» le forze, garantendo non solo il trasporto strategico, ma anche adeguata capacità C3I e logistica. Fa eccezione la Svezia, che non prevede proiezioni di potenza, anche se, tradizionalmente, è disponibile a contribuire ad iniziative delle Nazioni Unite.

Francia e Regno Unito intendono raggiun-

gere una capacità di proiezione simile, con articolazione per moduli ai fini del giusto dosaggio per la specifica operazione. Per la Germania il fatto di impiegare forze per operazioni fuori del territorio nazionale è di per sé un elemento di novità quasi traumatica per un'opinione pubblica abituata da due generazioni a vedere le forze degli altri paesi sul proprio territorio: è logico quindi che almeno inizialmente le autorità federali abbiano previsto l'impiego esterno di forze tedesche solo nell'area Nato, o comunque sotto comando Nato (o, alternativamente, europeo) e possibilmente inquadrato in Grandi Unità multinazionali. Ma la recente decisione di partecipare con propri velivoli alle operazioni di controllo dello spazio aereo bosniaco e quindi di inviare proprie truppe in Croazia a supporto della missione Ifor in Bosnia, fa intravedere un progressivo cambiamento di grande importanza. D'altra parte, *mutatis mutandis*, qualcosa del genere sta avvenendo, sotto pressione americana, anche in Giappone. Non si parla però tanto nel caso tedesco di «proiezione» di forze, ma piuttosto di partecipazione ad azioni della Nato (o dell'Onu, o dell'Osce, eccetera) in Europa eventualmente anche fuori dell'area Nato. Ciò non impedisce però il contributo di unità della Bundeswehr a missioni di pace dell'Onu con unità militari non combattenti (Cambogia, Somalia) o combattenti (blocco navale in Adriatico). È recente la costituzione di un Comando Operativo Interforze, di piccole dimensioni, necessario al comando e controllo delle missioni *less-than-war* affidate alle forze tedesche, alle dipendenze dirette del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Per quanto riguarda l'industria per la difesa, l'unico elemento comune ai quattro paesi esaminati è quello di considerarla una com-

ponente indispensabile del sistema di difesa nazionale: in altri termini, senza una capacità industriale che sostenga i mezzi ed i sistemi di difesa in dotazione alle Forze Armate, non si ritiene che queste ultime possano avere le necessarie capacità operative nei tempi e per la durata che la situazione richiederebbe, in caso di conflitto anche limitato.

A parte questo aspetto, condiviso pienamente anche dalla Svezia, esistono differenze rilevanti tra un paese e l'altro riguardo al rapporto tra le autorità militari ed il comparto industriale della difesa: si va da una situazione di quasi simbiosi, come in Francia, ad un rapporto fornitore-cliente apparentemente più formale, come nel Regno Unito ed in parte in Svezia, alla cordiale relazione tra una florida industria ed un buon cliente, come in Germania.

La situazione francese, tradizionale e rivelatrice dell'importanza che riveste il sistema militare-industriale per la politica del paese, è per molti versi unica, per la dimensione e le responsabilità attribuite alla Delegazione Generale d'Armamento. È un'organizzazione di prim'ordine, strutturata, diretta ed efficace. I contatti con le aziende del settore sono continui, c'è addirittura un'osmosi di tecnici e dirigenti militari che vanno a svolgere incarichi nelle aziende. Considerando che tali aziende, quanto meno le maggiori, hanno ampi settori dedicati alla produzione civile, si ha un'idea ulteriore dell'importanza della Difesa per l'industria francese, e viceversa. Diversa è la situazione nel Regno Unito, dove l'industria della difesa è trattata con un certo distacco. Un elemento comune con la Francia peraltro esiste: la potente e multiforme attività di sostegno all'esportazione svolta dai due governi a favore delle azien-

de del settore difesa del rispettivo paese attraverso strutture dedicate, dimostrazioni da parte delle Forze Armate, invio di mezzi militari alle esposizioni internazionali, lavoro degli Addetti militari, crediti all'esportazione, visite mirate di autorità governative o dei Capi di Stato.

Il bilancio

La scelta di privilegiare il «bilancio» come elemento prioritario di questa ricerca è legata non tanto ai suoi obiettivi specifici, quanto alla convinzione che sia necessario invertire il rapporto tradizionalmente accettato fra definizione delle caratteristiche dello strumento militare ed esigenze di finanziamento. In un certo senso si è cercato di seguire un approccio più pragmatico, sostituendo a quanto auspicabile, quanto effettivamente possibile ed individuando il vincolo finanziario come una condizione imprescindibile, per lo meno nel breve periodo. Questo nulla toglie alla convinzione che in termini di possibilità e capacità l'Italia potrebbe certamente definire i contenuti della sua politica di difesa, il tipo di strumento militare necessario per perseguirla e i relativi costi, ma, come dimostra l'intera storia del nostro paese, questa impostazione ha sempre contribuito a sottostimare le difficoltà dei compiti che volevamo svolgere e sopravvalutare le nostre effettive disponibilità. Un metodo diverso può, forse, offrire un ulteriore contributo all'approfondimento di queste tematiche.

Il bilancio della Difesa continua ad essere caratterizzato da questi tre fattori:

a) Dimensioni quantitative ridotte in relazione alle missioni da svolgere e agli altri principali paesi europei.

b) Rapporto squilibrato fra le spese di investimento, esercizio e personale.

c) Imprevedibilità e improbabilità delle variazioni nel breve-medio periodo.

Quanto si spende

La spesa militare italiana in rapporto al Pil è, secondo i dati Nato, sensibilmente più bassa rispetto a quella francese e inglese, circa un terzo in meno, e analoga a quella tedesca¹. In termini assoluti, tuttavia, come abbiamo già notato, le spese dei tre maggiori paesi europei occidentali sono pressoché equivalenti, mentre quelle italiane sono nettamente inferiori.

Limitando il confronto alle sole spese della «funzione difesa» ed escludendo la componente nucleare, secondo i dati elaborati dal nostro Ministero della Difesa, nel triennio 1993-1995 l'Italia risulta aver speso circa un terzo rispetto alla Gran Bretagna, Francia e Germania². 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 50-53.000 miliardi di lire all'anno, contro i 18-19.000 italiani.

Il differenziale resta alto anche nella spesa per abitante: secondo i dati Nato, quella italiana è circa la metà di quella francese e inglese e analoga a quella tedesca (che ha conosciuto un fortissimo decremento nell'ul-

timo quinquennio in rapporto al mutato scenario strategico in Europa e alla riunificazione con l'ex-Ddr che ha fatto aumentare la popolazione tedesca)³.

Il nostro bilancio della Difesa è gravato di un 30% di spese che riguardano la sicurezza pubblica, le funzioni esterne e le pensioni provvisorie. Per la «funzione difesa» sono previsti nel 1996 19.700 miliardi (al netto delle variazioni introdotte dalla Nota di variazioni del 2.10.95) pari al 70% del bilancio, di cui 15.100 per il personale e l'esercizio⁴.

Secondo le previsioni della più recente versione del Modello di difesa (settembre 1995)⁵, questo livello di spesa potrebbe consentire al massimo di mantenere in servizio 250.000 uomini (70.000 in meno di quelli attuali), coi quali far fronte alle prevedibili missioni. A fronte di 4.600-5.000 miliardi per gli investimenti (il livello attuale medio) servirebbero, però, a condizioni ottimali (per la completa e coerente realizzazione del Modello di difesa) circa 7.200 miliardi per quindici anni o, per lo meno, un profilo finanziario di crescita che consenta partendo dal valore attuale di recuperare in futuro questa media. Il «minimo vitale» potrebbe aggirarsi attorno ai 6.000 miliardi all'anno di investimenti, purché alcuni costi di industrializzazione e di sviluppo di alcuni sistemi particolarmente onerosi potessero venire almeno parzialmente finanziati extra-bilancio della Difesa.

¹ *Notizie Nato*, marzo 1995, p. 34.

² Elaborazione su dati Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1996*, Allegato E/1.

³ *Notizie Nato*, marzo 1995, p. 34.

⁴ Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1996*, Allegati B e A/3.

⁵ Stato Maggiore della Difesa, *Modello di difesa*, Numero speciale delle Informazioni della Difesa, Roma, SMD, settembre 1995.

Il sovradimensionamento del personale in rapporto alle effettive disponibilità finanziarie è, quindi, evidente e rappresenta il principale ostacolo all'efficienza delle FF. AA., limitando la stessa capacità di svolgere le missioni richieste dal mutato scenario internazionale.

Sembra, di conseguenza, indispensabile acquisire la consapevolezza che:

— Bisogna rientrare in parametri europei anche sotto il profilo del nostro impegno nel campo della difesa. L'auspicata integrazione europea a livello politico coinvolgerà la proiezione internazionale dell'Europa anche sul terreno della sicurezza e della difesa. Il peso dei singoli paesi sarà inevitabilmente influenzato dalla loro capacità di partecipare adeguatamente allo sforzo comune. In quest'ottica è pensabile che si possa fare riferimento alla percentuale di Pil destinato alla «funzione difesa» da parte dei maggiori paesi (ovviamente calcolato su basi omogenee), a condizione che questa spinta ad una tendenziale convergenza sia perseguita gradualmente e non sia utilizzata come paravento per coprire rinvii e ritardi nelle difficili decisioni da assumere.

— Bisogna destinare risorse adeguate alla difesa per poter partecipare in modo significativo ad operazioni internazionali per il mantenimento della pace che richiedono un livello di efficienza e il possesso di equipaggiamenti analoghi a quelli dei nostri maggiori alleati. Auspicare una maggiore presenza italiana senza garantire a monte la preparazione degli uomini e la disponibilità di una quantità adeguata alle necessità di sostituzione e a possibili nuove contemporanee esigenze di intervento, affrontando con la stessa impostazione i problemi logistici e di equipaggiamento, rischia di trasformarsi in un irresponsabile velleitarismo.

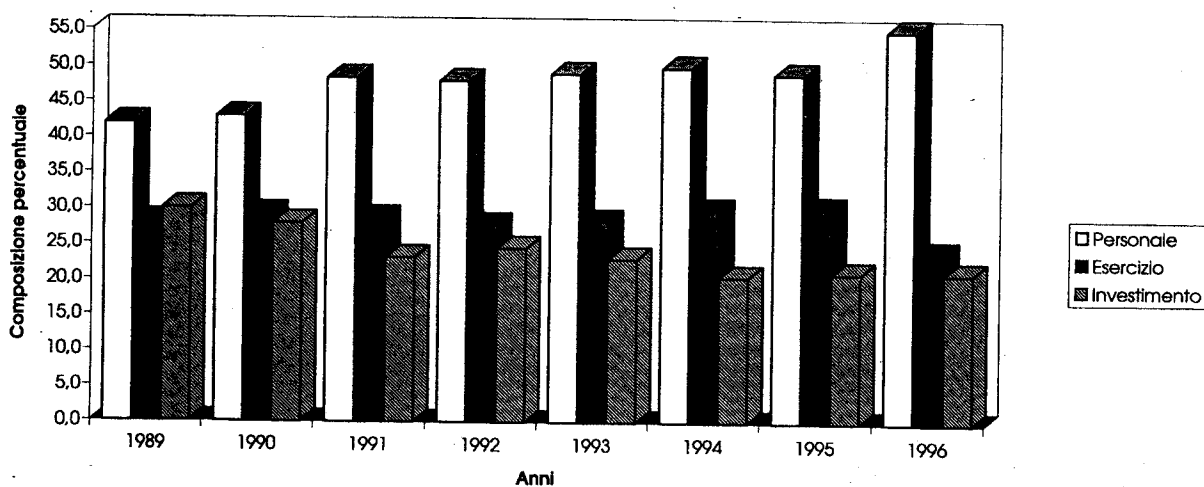
Dove si spende

Nel quinquennio 1991-1995 le spese della «funzione difesa» sono state così ripartite: investimento 21,5%, esercizio 28,8%, personale 49,7%.

È opinione diffusa che, invece, per un moderno ed efficiente strumento militare la distribuzione ottimale delle risorse dovrebbe essere: investimento 30%, esercizio 30%, personale 40%.

Nonostante il radicale mutamento dello scenario strategico-militare, la compressione delle spese per la difesa e l'evidenziarsi delle carenze negli equipaggiamenti, la ripartizione interna al bilancio è progressivamente peggiorata e solo nelle previsioni per il 1996 si registra un primo segnale di inversione di tendenza (Tab. 1 e Fig. 1). Risulta, quindi, evidente che il maggiore nodo è oggi rappresentato dall'insufficienza degli investimenti e dal corrispondente eccessivo peso delle spese per il personale.

L'attuale stato di sofferenza delle nostre FF.AA. è esemplificato dal confronto del tasso di capitalizzazione, cioè dalle spese per equipaggiamento per uomo, con l'avvertenza che per ragioni metodologiche è necessario fare riferimento a dati omogenei. I dati elaborati dalla Nato, sulla base delle informazioni fornite dai singoli governi, sembrano prestarsi a questo scopo, anche se vanno precisati i principali criteri seguiti: sono dati consuntivi, riferiti al «bilancio di cassa», e comprendono, oltre ai carabinieri, gli oneri relativi ai Corpi armati dello Stato (per le aliquote che concorrono alla difesa nazionale) e alle pensioni provvisorie e definitive, mentre escludono gli oneri extra istituzionali («funzioni esterne»). Da questo punto di vista la spesa per la difesa indicata dalla Nato risulta molto più ampia di

Fig. 1 - Evoluzione dei flussi finanziari della difesa per tipologia di spesa

Fonte: Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva 1996*

Tab. 1 - Evoluzione dei flussi finanziari della difesa

(Funzione Difesa, miliardi a prezzi 1989, composizione percentuale)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Valori assoluti:								
- personale	7534	7361	7832	7879	7155	7140	6629	8512
- esercizio	5055	5007	4643	4551	4125	4284	4076	3810
- investimento	5388	4800	3739	4016	3347	2923	2845	3263
- TOTALE	17977	17167	16214	16446	14628	14346	13550	15585
Composizione percentuale:								
- personale	41,9	42,9	48,3	47,9	48,9	49,8	48,9	54,6
- esercizio	28,1	29,2	28,6	27,7	28,2	29,8	30,1	24,5
- investimento	30,0	27,9	23,1	24,4	22,9	20,4	21,0	20,9
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva 1996*

quella per la «funzione difesa», utilizzata nella «Nota aggiuntiva» presentata annualmente dal Ministero della Difesa, e basata su una diversa metodologia. Elaborando, sulla base dei dati Nato (che offrono il quadro meno sfavorevole all'Italia), il tasso di investimento per militare nell'ultimo triennio, si ha la misura del differenziale che separa l'Italia dai maggiori paesi europei nel campo delle spese per gli equipaggiamenti: il nostro livello è un quarto di quello inglese (anche se il dato andrebbe depurato dalla componente nucleare) e due terzi di quello tedesco, mentre risulta un terzo in più di quello spagnolo (Tab. 2 e Fig. 2). Una delle ragioni di questa differenza è data dal denominatore di questo rapporto, la quantità di uomini in servizio (sempre secondo la definizione Nato), ma resta alla base un minore investimento anche in termini assoluti, con uno scarto del 60% sulla Gran Bretagna e del 22% sulla Germania. In ogni caso va ribadito che un indicatore in linea con quelli dei principali paesi europei può essere ottenuto solo agendo su ambedue i fattori in gioco, ovvero diminuendo il personale e incrementando le risorse assegnate agli investimenti.

Come è ormai da tutti riconosciuto, le carenze delle Forze Armate per quanto attiene gli equipaggiamenti hanno, da molto tempo, raggiunto livelli di guardia. Continuano a mancare completamente alcuni mezzi, altri sono stati completamente superati, quelli più moderni sono sottoposti ad un logoramento non previsto in ragione delle numerose missioni internazionali a cui l'Italia sta partecipando, dell'esiguità del loro numero e, di conseguenza, dell'impos-

sibilità di programmarne una rotazione nell'utilizzo. A titolo di esempio si può fare riferimento ai velivoli da trasporto o alle unità navali da combattimento e da trasporto che hanno totalizzato negli ultimi anni le ore di volo o di moto e i cicli che precedentemente si realizzavano in periodi di tempo doppi o tripli. Di qui l'urgenza di avviare un consistente programma di acquisizioni volto a porre le Forze Armate in grado di svolgere le missioni assegnate. In questo contesto risulterà, però, difficile conciliare l'esigenza di assegnare nuovi consistenti programmi all'industria nazionale con quella di ammodernare con equipaggiamenti sofisticati e nel breve periodo le Forze Armate. Le esigenze prioritarie di queste ultime potrebbero, infatti, riguardare segmenti di produzione in cui l'industria italiana è assente o non risulta competitiva o, comunque, richiederebbe tempi di entrata in produzione non compatibili con l'urgenza dei programmi da realizzare. Una soluzione potrebbe essere ricercata nella separazione dei programmi di approvvigionamento dai programmi di ricerca e sviluppo in modo da poter collocare le due attività su due diversi piani, coinvolgendo sia la Difesa sia i dicasteri dell'Industria e della Ricerca, anche se sempre nell'ambito di una stessa strategia unitaria. Ciò richiederà un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie attraverso le quali garantire insieme il soddisfacimento delle esigenze immediate e di quelle future. Il Modello di difesa ormai da un quinquennio è al centro del dibattito sulla nostra politica militare, ma dopo l'iniziale presentazione in Parlamento nel 1991 da parte del ministro Rognoni ⁶ e alcune successive pre-

⁶ Ministero della Difesa, *Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF. AA. negli Anni '90*, Roma, MdD, ottobre 1991.

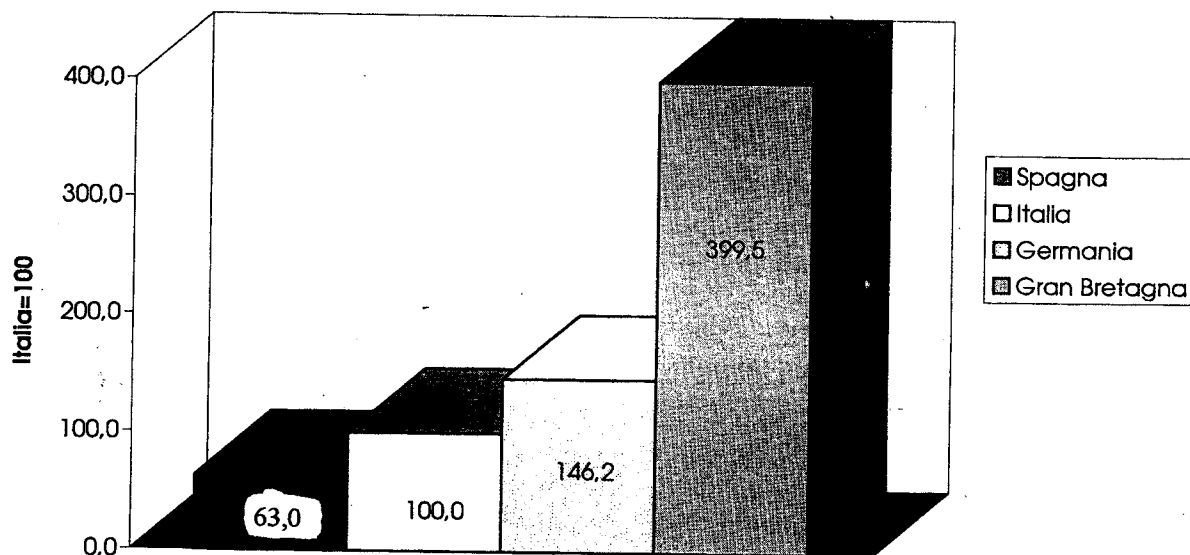
Tab. 2 - Spese per equipaggiamenti
(media 1992-1994 in dollari correnti)

	Spese equipaggiamenti (miliardi) (1)	Spese equipaggiamenti per uomo
Gran Bretagna	8,5	30.920
Germania	4,5	11.320
Italia	3,5	7.740
Spagna	1,0	4.880

Note: (1) Secondo la definizione Nato.

Fonte: Elaborazione su dati International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1994-1995*, Brassey's, London, 1994 e *The Military Balance 1995-1996*, Oxford University Press, London, 1995 e *Notizie Nato*, gennaio-febbraio 1996).

Fig. 2 - Spese per equipaggiamenti per uomo in alcuni paesi europei
(media 1992-1994, Italia = 100)



Fonte: Elaborazione su dati International Institute for Strategic Studies; *The Military Balance* e *Notizie Nato*

cisazioni del ministro Andò nel marzo del 1993⁷ e la pubblicazione di un documento di aggiornamento da parte dello Stato Maggiore della Difesa nel dicembre 1993⁸, la discussione è proseguita quasi esclusivamente in ambito militare o specialistico, senza che lo stesso Parlamento arrivasse a pronunciarsi formalmente sulle linee della nostra politica militare. Il Modello è stato oggetto di ulteriori precisazioni fornite dai tre ministri seguenti, in sede di presentazione del bilancio o nel corso di specifiche audizioni. Altri contributi sono venuti dai vari Capi di Stato Maggiore e Segretari Generali, ma tutti questi tasselli sono risultati sempre più difficilmente ricollocabili nello schema iniziale, anche a causa dei mutamenti intervenuti nello scenario di riferimento. Solo nel settembre dello scorso anno è stato presentato dal ministro Corcione, come si è detto, un nuovo documento elaborato dallo Stato Maggiore della Difesa, che traccia un quadro aggiornato e completo, per lo meno nelle linee essenziali, del Modello di difesa, con alcune importanti precisazioni per quanto riguarda i provvedimenti normativi e i finanziamenti necessari per darvi attuazione e per quanto riguarda i prevedibili tempi per la sua realizzazione.

Le previsioni del nuovo modello di difesa sono state, fino ad ora, del tutto disattese: — Nella formulazione presentata dal ministro della Difesa Andò 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. — La proposta è stata condivisa 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. L'allora ministro del Tesoro Barucci, di concerto con quello dell'Industria Savona, ai quali la legge⁹ sulla soppressione dell'Efim aveva affidato il compito di valutare il relativo programma, hanno approvato, con Decreto del 4 agosto 1993, il progetto presentato il 31 luglio 1993 dal Commissario liquidatore dell'Efim Predieri e relativo al trasferimento alla Finmeccanica delle imprese operanti nel settore della difesa ed aerospaziale ex-Efim. Tale progetto, a sua volta, aveva recepito il Piano industriale per il comparto difesa ex-Efim predisposto dalla Finmeccanica nel maggio 1993. In particolare, il progetto del commissario liquidatore poneva alla sua base l'ipotesi finanziaria del modello «Andò» a partire dallo stesso 1993: dei 55.000 miliardi previsti, 10.000 dovrebbero essere destinati ad aziende ex-Efim attraverso programmi già avviati o in via di definizione. Nel documento veniva, inoltre, sancito l'impegno formale della Pubblica Amministrazione al rispetto dei contratti elencati e quantificati sul piano finanziario nello stesso progetto e veniva esplicitato l'impegno ad inserire negli atti

⁷ Comunicazione del Ministero della Difesa S. Andò alla Presidente della Commissione Difesa della Camera dei Deputati V. Bono Parrino, 18 marzo 1993.

⁸ Stato Maggiore della Difesa, *Aggiornamento del Modello di Difesa*, Informazioni della Difesa n. 2 speciale, dicembre 1993.

⁹ Legge 17 febbraio 1993, n. 33.

di trasferimento delle singole aziende una clausola di salvaguardia a favore di Finmeccanica con garanzia del ministro del Tesoro nel caso di mancata, parziale o tardiva assegnazione di commesse. In questo modo il governo si è, quindi, impegnato al rispetto dell'ipotesi finanziaria associata al Modello o, meglio, al rispetto di quella parte che coinvolge le aziende ex-Efim. Ma questa previsione non è mai stata rispettata, accumulando un ritardo che si è riflesso sui programmi di ammodernamento delle FF. AA. e sull'industria della difesa: negli ultimi tre anni gli investimenti (escluse le infrastrutture) sono stati 3.690 miliardi nel 1993, 3.340 nel 1994 e 3.380 nel 1995 (anche se sono poi aumentati di circa 500 miliardi in sede di assestamento del bilancio) (Tab. 3).

— 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 perché 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. È quest'ultimo un punto di debolezza dell'elaborazione poiché 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% 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

Tab. 3 - Spese per investimenti previste dal Ministero della Difesa
(1989-1996 miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Rinnovamento mezzi e materiali	4536	3814	3118	3197	2766	2429	2481	2975
R&S	496	610	721	1072	918	915	904	1142
Investimenti ¹	4852	4424	3839	4269	3684	3344	3385 ⁷	4117
Totale investimenti ²	5387	5093 4807 ⁵	4221	4778 3577 ⁶	4150	3765	3863 ⁸	4585
Funzione difesa ³	17977 ⁴	18092 17929 ⁵	18304	19568 17768 ⁶	18136	18480	18398	19691 21901 ¹⁰
TOTALE	22905	23454 23154 ⁵	24466	26317 24517 ⁶	25560	26167	25974 25677 ⁹	27645 31235 ¹⁰

Note: È riportato il valore definitivo più recente. Per il 1990 e il 1992 non sono stati comunicati i dati definitivi disaggregati del totale investimenti.

- (1) Escluse le infrastrutture
- (2) Comprese le infrastrutture
- (3) Escludendo, anche per gli anni 1989 e 1990, le spese per le pensioni provvisorie
- (4) Nuovo dato riportato in seguito (Nota aggiuntiva 1993)
- (5) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1993)
- (6) Riduzione dovuta a un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1994)
- (7) Compreso il limite di impegno di 250 miliardi per il programma fregate ex-irakene
- (8) Compresi 163 miliardi per infrastrutture Nato (l'8% del bilancio Nato è a carico dell'Italia)
- (9) Riduzione dovuta ad un ulteriore taglio in corso d'anno (Nota aggiuntiva 1996)
- (10) Aumento dovuto alla legge sulla riforma del servizio pensionistico e al nuovo contratto dei Carabinieri.

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, anni 1989-1996.

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.

— Altre analisi più riduttive sono possibili, accrescendo peraltro la « rigidità » del bilancio della Difesa e rinviando alcuni ammodernamenti ed investimenti. In tal caso il fabbisogno decennale potrebbe attestarsi attorno ai 62-65.000 miliardi, stabilendo comunque la necessità di tro-

vare, nel decennio, circa 10-12.000 miliardi. Lo scioglimento del Parlamento ha azzerrato ancora una volta il faticoso iter di alcuni disegni di legge che sono ritenuti indispensabili per poter procedere alla riorganizzazione delle strutture della Difesa: quello sui vertici militari (che era già passato alla Camera) e quello sul personale (a cui va aggiunto quello sull'obiezione di coscienza per le conseguenze che comporterebbe sul servizio di leva). Analogamente non si è pervenuti ad approvare un atto di indirizzo che, indicando le linee generali della riforma, garantisse al governo il necessario consenso politico. Non vi può essere, infatti, alcun dubbio che le misure che dovranno essere adottate per rendere efficienti le nostre Forze Armate imporranno costi e sacrifici a livello sociale, particolarmente forti in alcune aree (chiusura definitiva o trasferimento di caserme e stabilimenti con eliminazione di posti di lavoro ed indotto sul piano locale). L'esperienza di questo quinquennio dimostra quanto sia difficile superare in Parlamento gli ostacoli frapposti dagli interessi corporativi e locali. Responsabilizzare i parlamentari sulle singole scelte operative significa avviare un contenzioso senza fine, in cui rischiano di prevalere sempre gli interessi particolari su quelli generali (basta vedere le reazioni ad ogni ipotesi di chiusura finanche dell'ultimo ufficio di reclutamento o di soppressione di un reparto). Di qui il tentativo di trovare un nuovo rapporto fra parlamento e governo che veda il primo fissare le linee direttrici e controllarne l'attuazione, demandando al secondo il compito di gestire la trasformazione con responsabile autonomia. In quest'ottica è stato in-

serito nella manovra di bilancio alla fine dello scorso anno ¹⁰ uno specifico articolo che autorizza il governo ad emanare decreti legislativi volti a: ridurre il numero dei comandi operativi e territoriali; ristrutturare e accorpare le Direzioni generali e gli Uffici centrali della Difesa, nonché gli arsenali e gli stabilimenti (assumendo le necessarie iniziative per ridurre le conseguenze dei cali occupazionali); favorire la dimissione delle strutture non più indispensabili. Inoltre viene autorizzata la vendita o permuta di materiali in dotazione obsoleti, ma non ancora fuori uso. Il termine per l'emanazione dei decreti è indicato in cinque mesi e ne è prevista la preventiva presentazione al parlamento perché possa esprimere il suo parere entro sessanta giorni.

Si tratta di alcune misure parziali che, in aggiunta ad altre misure previste dai dispositivi legislativi che, nel corso del 1995, hanno regolato il riordino e l'equiordinazione delle carriere dei volontari e dei sottufficiali delle Forze Armate e dei Corpi Armati dello Stato, consentono comunque un avvio parziale del nuovo Modello di difesa.

In questo modo il governo, e in particolare la Difesa, sono stati delegati ad assumere le necessarie decisioni per quanto riguarda l'organizzazione e le dimensioni dell'apparato militare sia per l'area operativa, sia per quella tecnico-amministrativa. In pratica sono stati messi in condizione di operare riduzioni, trasferimenti e chiusure e, nello stesso tempo, ridisegnare l'organizzazione centrale del Ministero. Anche se, evidentemente, era previsto che questo processo di trasformazione fosse realizzato mentre entravano in vigore i due disegni di legge

¹⁰ Legge 28 dicembre 1995 n. 549, art. 1.

prima ricordati, dando luogo ad una strategia unitaria e coerente di riforma della Difesa, si può ritenere che, anche presa isolatamente, questa delega mantenga la sua importanza ed utilità. Per questa ragione è importante che si proceda in questa direzione pur nella consapevolezza che il processo risulterà, nel nuovo contesto che si è venuto a creare, più complesso. Ciò nonostante è un'occasione troppo importante per avviare concretamente il rinnovamento del nostro strumento militare e bisognerà fare tutto il possibile affinché non vada persa. In questo quadro sembra auspicabile che il Modello di difesa possa ricevere al più presto un'approvazione da parte del nuovo parlamento per lo meno per quanto attiene le sue linee direttrici in modo da definire più precisamente le basi della nostra politica di sicurezza. Insieme, è indispensabile che vengano ripresentati e varati tempestivamente i disegni di legge sui vertici e sulla ristrutturazione delle Forze Armate, necessari per avviarne la realizzazione. Nel contempo potrebbero però essere accelerati i tempi di trasformazione dello strumento militare, individuando delle tappe intermedie, da raggiungere 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 i tre diversi settori.

Come si spende

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 sul-

l'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.

Per quanto attiene le implicazioni industriali, senza la definizione del Modello di difesa non è possibile prefigurare i programmi di investimento e una scala di priorità che fornisca alle imprese un minimo di orientamento: in altri termini, devono essere definite, con sufficiente certezza, le caratteristiche e le dimensioni del mercato

potenziale a cui l'industria nazionale potrà accedere se competitiva. Non si tratta di certezze assolute perché, al di là di ogni seria e fondata programmazione, potranno sempre intervenire modificazioni della determinazione politica da cui la programmazione dipende, ma sicuramente un impegno governativo e parlamentare imporranno un cambio di mentalità e di atteggiamento, rendendo sempre più improbabile quella prassi di saccheggio del bilancio della Difesa, per i più diversi fini, che si è verificata in questi ultimi anni. Questa nuova impostazione risulta fondamentale per garantire la transizione verso quell'indispensabile quadro di programmazione pluriennale, sostenuto da una specifica approvazione parlamentare, che è unanimemente ritenuto l'unica soluzione definitiva sul piano finanziario. Solo una «legge di programma» con un'ampiezza temporale di cinque anni (e con un eventuale meccanismo di aggiustamento annuale entro ristretti vincoli prefissati), potrebbe dare quella visibilità che viene considerata ormai un requisito indifferibile dalle Forze Armate e dall'industria. In ogni caso, oggi e domani, per l'industria nazionale si tratterebbe di un mercato potenziale perché le scelte dovranno rispettare il principio della competitività sia sotto il profilo delle esigenze delle Forze Armate, sia sotto quello dell'integrazione nel mercato europeo man mano che si verrà realizzando.

La struttura e l'organizzazione delle Forze

Il Modello di difesa è stato progressivamente precisato per quanto riguarda le future caratteristiche dello strumento militare. Sul piano delle dimensioni si è passati dai

287.000 uomini della prima formulazione nel 1991 ai 250.000 del 1993 e 1995. Fra queste due ultime formulazioni vi è però una profonda differenza per quanto riguarda la ripartizione fra le varie categorie (Tab. 4). In particolare sono ridotti del 24% gli ufficiali (che coprono il 9% del totale), sono incrementati del 10% i sottufficiali (30%), sono aumentati del 17% i volontari (31%) e diminuiscono del 13% i militari di leva (30%). Pur trattandosi di valori tendenziali, il cui raggiungimento dipenderà soprattutto dall'arruolamento dei volontari, la nuova impostazione sembra meglio corrispondere alla logica che sottende il Modello di difesa, rendendo più equilibrato il rapporto fra volontari e militari di leva, attribuendo un maggiore peso ai sottufficiali e prefigurando un vertice più snello per l'intera struttura. In termini di componenti, quella terrestre viene ridotta del 15%, quella aerea del 9% e quella navale dell'8%. Obiettivo del Modello è uno strumento militare in cui l'esercito pesi per il 60%, l'aeronautica per il 24% e la marina per il 16%.

Un'ulteriore considerazione può essere fatta alla luce dei vincoli di bilancio precedentemente esaminati: riducendo aeronautica e marina ai nuovi livelli, risulta evidente che nuove eventuali riduzioni quantitative non potranno che scaricarsi in primo luogo sull'esercito, più marginalmente sull'aeronautica e solo in misura simbolica sulla marina. Per quanto riguarda, invece, il personale civile l'ultima formulazione del Modello di difesa prevede una riduzione del 4% rispetto alla prima. Su questa scelta sono evidentemente pesate considerazioni di ordine politico che spingono a rinviare nel tempo un più drastico ridimensionamento, ipotizzando probabilmente di utilizzare gran parte

Tab. 4 - Personale Ministero della Difesa

	1995	Modello 1991	Modello 1993	Modello 1995
Ufficiali	34.900	29.300	29.000	21.900
Sottufficiali	84.300	76.500	68.000	75.000
Volontari	21.600	57.800	67.000	78.500
Leva	174.900	123.500	86.000	74.600
TOTALE	321.000 ¹	287.100	250.000	250.000
Esercito	207.000	177.500	150.000	150.000
Aeronautica	70.800	66.000	60.000	60.000
Marina	42.900	43.600	40.000	40.000
Civili	50.000	45.000	40.000	43.000

Note: (1) Compresi 5.200 allievi Accademie e Scuole
Fonte: Ministero della Difesa.

delle eccedenze per compiti fino ad ora svolti dai militari. In questo modo si finiscono, però, col mantenere artificialmente elevate le spese per il personale e col peggiorare il valore del rapporto fra personale operativo e di supporto (in cui rientra interamente quello civile).

Le linee guida per la realizzazione del nuovo strumento militare possono esse così riassunte:

- coerenza ed integrabilità nel contesto europeo (Ueo e Nato);
- elasticità e mobilità che permetta di adattarsi ad un numero crescente di impegni contemporanei, tra loro fortemente differenziati;
- flessibilità e credibilità in caso di impegno difensivo e per assicurare la maggiore funzione dissuasiva possibile nei confronti di potenziali minacce;

— massimi livelli possibili di addestramento, prontezza operativa e capacità professionale;

— contenimento della spesa alla luce del soddisfacimento delle precedenti esigenze sua massima trasparenza ed efficienza.

A questo fine i provvedimenti legislativi, precedentemente indicati, rappresentano una strumentazione indispensabile per poter ridimensionare e ristrutturare l'organizzazione delle FF.AA. Come per il bilancio anche per quanto riguarda la struttura e l'organizzazione delle forze, un pronunciamento parlamentare sul Modello di difesa chiarirebbe definitivamente le linee guida della trasformazione e metterebbe un certo numero di punti fermi, per lo meno a livello quantitativo. Altre scelte sembrano, invece, riconducibili alla volontà delle stesse FF.AA. e, in particolare: l'impulso alle ca-

pacità operative e alla professionalità; una maggiore integrazione interforze, unità e linearità di comando, unità di programmazione e controllo della spesa; l'accrescimento delle capacità tecnologiche; la razionalizzazione, la riduzione e l'accorpamento di reparti, organismi e unità.

La riorganizzazione del vertice e dell'Amministrazione

Il disegno di legge sui vertici della Difesa, approvato dal Senato nella XI legislatura e dalla Camera nella XII legislatura in forma quasi identica verrà presumibilmente ripresentato dal governo nella XIII legislatura (salvo che non sia possibile ipotizzare un provvedimento di urgenza che riproponga lo stesso testo, per garantire l'immediata omogeneità del sistema di comando italiano con quello alleato e la sua migliore efficacia e rispondenza a fronte delle impegnative missioni internazionali in corso). Sostanzialmente tale disegno prevede una Amministrazione caratterizzata da una forte valenza interforze, in cui il Capo di Stato Maggiore della Difesa, alle dirette dipendenze del ministro, sia responsabile «della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze nel loro complesso. A tal fine, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza armata, predispone la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze e definisce i conseguenti programmi tecnico-finanziari nel rispetto dei criteri determinati dal ministro della Difesa». I singoli Capi di Forza armata quindi non sono più alla pari con il Casm, e si limitano ad «esercitare la funzione di comando delle rispettive Forze Armate» nonché ad essere responsabili «dell'organizzazione e dell'ap-

prontamento delle rispettive Forze Armate, avvalendosi anche delle competenti direzioni generali».

Una trasformazione altrettanto radicale è quella prevista per la figura del Segretario generale della Difesa che «è posto alle dipendenze del ministro della Difesa per le attribuzioni amministrative e del Capo di Stato Maggiore della Difesa per le attribuzioni tecnico operative», ma che a sua volta «ha alle sue dipendenze i direttori generali del Ministero ed è responsabile dell'indirizzo e del coordinamento delle loro attività nonché dell'attuazione delle direttive di alta amministrazione impartite dal ministro». Infine esso predispone, assieme con il Casm, le proposte di pianificazione industriale, è responsabile della pianificazione generale e del funzionamento dell'area tecnico industriale e tecnico amministrativa ed esercita le funzioni di direttore nazionale degli armamenti.

Questa riforma si accompagnava ad un processo di razionalizzazione complessiva dell'amministrazione e della struttura operativa (per cui veniva prevista una delega al governo). In particolare, per l'area amministrativa, si prevedeva l'istituzione di tre Dipartimenti, alle dipendenze di tre Vice-segretari generali, rispettivamente per il Personale, i Servizi e gli Armamenti (quest'ultimo avrebbe potuto essere affidato anche a persona esterna all'Amministrazione, su delega del Segretario generale), che avrebbero accorpato le direzioni e gli uffici centrali oggi esistenti.

Avviene attualmente che, pur nell'assenza di questo quadro organico di riferimento, la delega concessa al governo con la legge del 1995 potrebbe consentire di procedere comunque alla riduzione e accorpamento delle direzioni generali e degli uffici centrali

(che potrebbero così passare da 24 a 19) senza peraltro che possano ancora essere istituiti i tre dipartimenti e che vengano accresciute e precisate le funzioni e il ruolo del Segretario generale. Dovrebbero comunque verificarsi le previste riduzioni di personale. Altrettanto è possibile che venga realizzato nel campo operativo, dove gli schemi di decreti delegati approntati dalla Difesa prevedono di procedere alla costituzione di un nuovo Comando operativo interforze, alle dirette dipendenze del Casm, per la pianificazione delle operazioni interforze o multinazionali, nonché di un Comando in Capo delle Forze terrestri, alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore dell'esercito, e di un Comando della Squadra Aerea, alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore dell'aeronautica (la marina ha già un analogo comando della squadra navale), con soppressione, riorganizzazione o accorpamento delle altre vecchie strutture territoriali e di comando (inclusi i comandi di corpo d'armata dell'esercito). Queste riforme, ove varate dal governo, oltre a consentire i risparmi di bilancio e di personale indicati dalla legge, condurrebbero lo strumento militare verso una maggiore efficacia e snellezza operativa e renderebbero possibili le riduzioni previste, ma ad esse mancherà comunque, sino all'approvazione della legge sui Vertici, il punto di riferimento unitario che avrebbe dato loro una maggiore coerenza e leggibilità.

La progressiva ristrutturazione delle Forze

Un analogo processo informale di applicazione del Modello sta avvenendo per quel che riguarda lo strumento operativo milita-

re, pur nell'assenza della approvazione del disegno di legge sulla ristrutturazione delle Forze Armate e sul riordino del personale civile e militare della Difesa. Anche in questo caso, una parte delle modifiche riduttive auspiccate dal Modello possono seguire la semplice strada dei provvedimenti amministrativi (ad esempio la progressiva chiusura dei distretti provinciali di leva e l'accorpamento o ridislocazione di una serie di reparti), mentre altri deriverebbero dal possibile varo dei decreti delegati di attuazione della legge finanziaria, prima ricordati.

Questi ultimi, in particolare, ove integralmente applicati nella forma studiata e proposta dall'Amministrazione della Difesa, condurrebbero ad una significativa riduzione delle esigenze tabellari del personale. In particolare, la ristrutturazione dei comandi consentirebbe, a regime, in circa 4 anni, un risparmio di 28.804 unità (2.372 ufficiali, 6.225 sottufficiali, 15.005 personale di truppa e 5.002 personale civile). La ristrutturazione degli organi amministrativi centrali inoltre, nel giro di circa 6 anni, potrebbe consentire un ulteriore risparmio di 5.544 unità. Infine ulteriori riduzioni di personale e di oneri, quanto meno nel lungo periodo, potrebbero intervenire da una riorganizzazione riduttiva degli arsenali e stabilimenti militari.

L'intero quadro tuttavia, per assumere una sua completa coerenza, ha anch'esso bisogno di un nuovo strumento legislativo che stabilisca le nuove dotazioni organiche in modo certo e che soprattutto consenta una razionalizzazione delle carriere per il personale in servizio permanente.

Anche il progressivo ingresso di una maggiore aliquota di soldati volontari di truppa nelle Forze Armate, per quanto con-

sentita dai decreti delegati sull'equiordinazione e il riordino delle carriere dei sottufficiali, deve comunque fare i conti con la necessità di una maggiore chiarezza circa le prospettive di mobilità e di reimpiego dei volontari stessi. Si è ad esempio notata una diminuzione delle domande di volontariato in coincidenza con la missione italiana in Bosnia che preoccupa notevolmente le Forze Armate e che fa dubitare della piena affidabilità, nel lungo termine, di uno strumento militare sempre più (o persino esclusivamente) basato sui volontari.

Tale problema potrebbe essere almeno parzialmente risolto stabilendo un più chiaro e sicuro passaggio dei volontari stessi, al termine del loro servizio nelle Forze Armate, in altre Amministrazioni pubbliche, oltre che nel ruolo dei sottufficiali, assicurando così loro una chiara prospettiva di carriera e di stabilità lavorativa, anche se condizionata alla partecipazione a concorsi/selezioni. In ogni caso è evidente come le Forze Armate non possano procedere a lungo sulla strada dei provvedimenti attuativi di carattere amministrativo, se nel contempo non verrà chiarito quale sarà il modello finale cui tendere. D'altro canto è anche evidente come la mancanza di una scelta in questo settore non potrebbe che vanificare anche le proiezioni sul fabbisogno complessivo della Difesa e sulle disponibilità per gli investimenti e l'esercizio.

La politica industriale

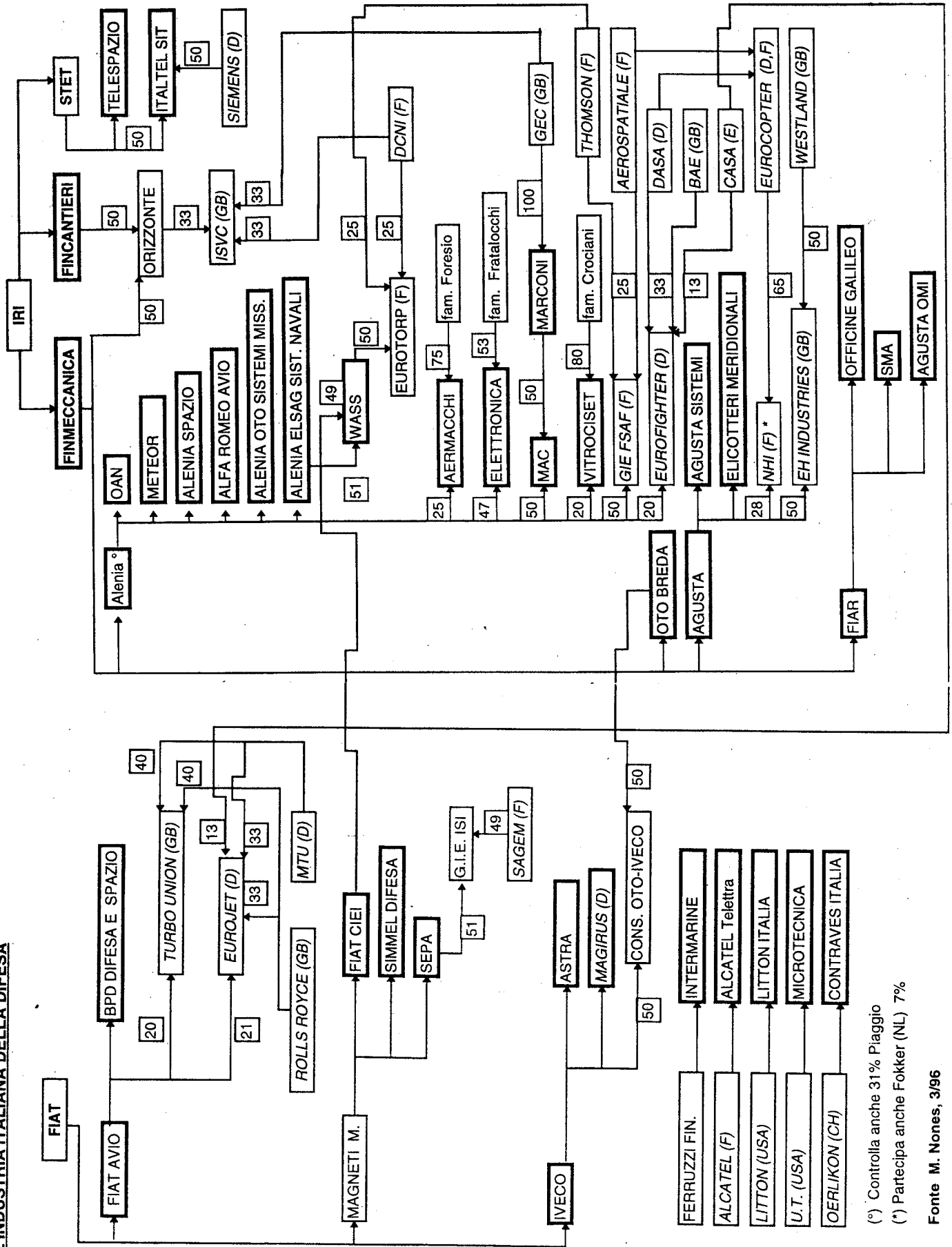
Nel nuovo scenario politico, militare ed economico, e alla luce delle prospettive dell'integrazione europea, risulta necessario abbandonare la logica degli interventi parziali o, peggio, tampone, ed elaborare e realiz-

zare una politica complessiva per l'industria della difesa che dovrebbe integrare in una strategia unitaria tutta una serie di elementi. La realizzazione di questa nuova « politica per l'industria della difesa » comporta uno stretto coordinamento della Difesa con gli altri dicasteri più direttamente coinvolti e un'altrettanto stretto confronto con l'industria del settore in modo da operare le necessarie scelte a livello di sistema-paese. La crisi attraversata dall'industria della difesa è legata a ragioni sia strutturali che di mercato. Sul piano strutturale le imprese sono già impegnate in un processo di concentrazione, che ha consentito di raccogliere nel gruppo Finmeccanica due terzi delle capacità, semplificando la struttura industriale del settore difesa (Tab. 5). Contemporaneamente è stata avviata una razionalizzazione degli impianti e dei prodotti che dovrebbe favorire il ritorno a condizioni di efficienza. Questo presuppone, però, che a livello statale si razionalizzi, rafforzi e coordini la domanda interna e il sostegno della R&S, e, insieme, si garantiscano alle imprese italiane condizioni di pari opportunità con i concorrenti europei nella ricerca di nuovi sbocchi sul mercato internazionale.

Riequilibrio dell'apparato industriale

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, ancorché possa essere parzialmente compensato da un'espansione delle nostre capacità nelle aree di eccellenza tecnologica. In ogni caso vi dovrà essere una riqualificazione della

L'INDUSTRIA ITALIANA DELLA DIFESA



(*) Controlla anche 31% Piaggio

(*) Partecipa anche Fokker (NL) 7%

struttura industriale che richiederà un intervento mirato degli ammortizzatori sociali. Nello stesso tempo si dovrebbe rafforzare il processo di internazionalizzazione della nostra industria, passando dalla fase della collaborazione industriale e commerciale a quella degli accordi strategici, se non dell'integrazione.

Razionalizzazione della spesa militare

Alle considerazioni esposte precedentemente si può ancora aggiungere quella relativa alla tendenza ad una maggiore permeabilità fra il mercato militare e quello civile, legato anche al raggiungimento di analoghi livelli tecnologici. Ciò consentirà, sempre di più, di specializzare la produzione militare sui suoi prodotti specifici, ricorrendo a prodotti civili per i componenti meno specialistici e, di conseguenza, concentrando le risorse finanziarie disponibili. Anche in quest'ottica bisognerà, di conseguenza, aggiornare le attuali procedure del «procurement» garantendo la necessaria tempestività ed elasticità di gestione.

Rafforzamento dell'attività di R&S

I cambiamenti dello scenario internazionale, i salti generazionali che si profilano in alcuni sistemi d'arma, la velocità dell'innovazione tecnologica, la riduzione delle attività produttive, costituiscono altrettanti motori dello sviluppo delle attività di ricerca che si sta registrando a livello internazionale. L'Italia parte da una posizione di svantaggio per quanto riguarda il finanziamento pubblico della ricerca militare (Tab. 6 e Fig. 3). Va tuttavia precisato che, pur essendo

evidentemente l'Ocde una fonte autorevole, oltre che l'unica ufficiale in questo campo, i suoi dati sono forniti dai singoli paesi e sullo specifico terreno militare l'Italia continua a registrare un'incredibile imprecisione statistica. Con queste premesse si deve rilevare che la spesa per la R&S militare è in assoluto molto bassa e che la sua incidenza sul totale della spesa pubblica per R&S è pari ad un sesto di quella inglese, un quinto di quella francese e a poco più di due terzi di quella tedesca. Anche misurando il peso della R&S sulla spesa per equipaggiamenti militari, il ritardo italiano emerge in tutta la sua ampiezza, dal momento che vi destiniamo poco più di un terzo rispetto agli inglesi e meno della metà rispetto ai tedeschi. Nel contempo, la progressiva maggiore integrazione militare-civile spinge nella direzione di un'impostazione unitaria della politica della ricerca che dovrebbe essere favorita anche rendendo più sistematico il confronto fra le diverse amministrazioni coinvolte, il mondo della ricerca e quello dell'industria. Particolarmente sentita è la mancanza di un adeguato supporto all'attività di prototipizzazione che consentirebbe, indipendentemente dalla eventuale produzione, di portare a maturazione i programmi di ricerca e sviluppo e salvaguardare le capacità acquisite.

Sostegno dell'export

Una componente essenziale del mercato della difesa è legata alla domanda estera perché consente di raggiungere adeguate soglie produttive e di dare continuità alla produzione stessa, pur in presenza di una domanda interna comunque insufficiente a garantire la competitività del sistema indu-

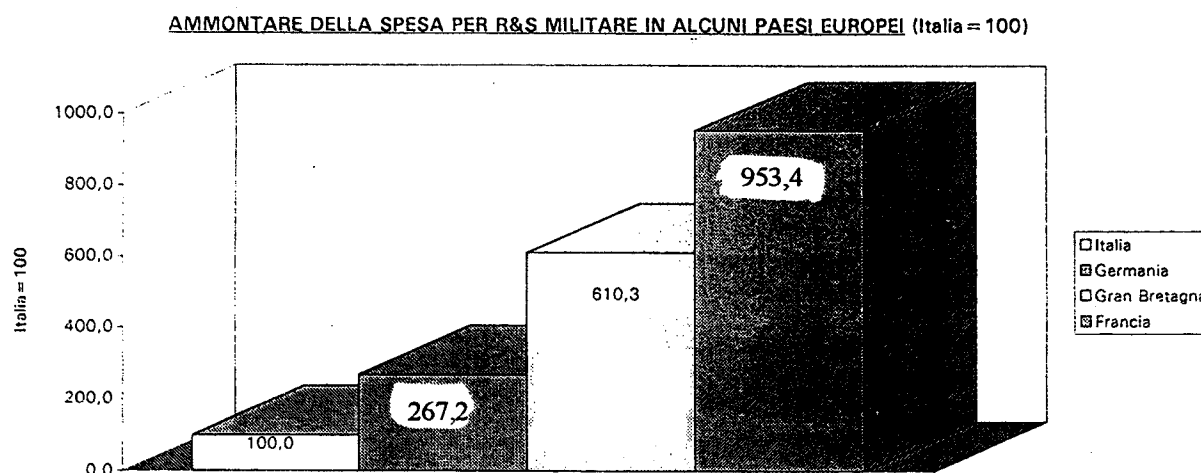
Tab. 6 - Spese governative per R&S militare
(1991, milioni di dollari)

	Spesa R&S militare (a)	Spesa R&S militare in % su totale spesa pubblica R&S	Spesa R&S militare in % su equipag- giamenti militari (b)
Francia	5.530	37,4	—
Gran Bretagna	3.540	44,3	41,6
Germania Occidentale	1.550	11,0	35,3
Italia	580	7,9	15,1

Note: (a) Tasso di cambio a parità di potere d'acquisto
(b) Secondo la definizione Nato.

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

Fig. 3 - Ammontare della spesa per R&S militare in alcuni paesi europei
(Italia = 100)



Fonte: Elaborazione su dati OCDE e NATO.

Fonte: Elaborazione su dati Ocde e Nato

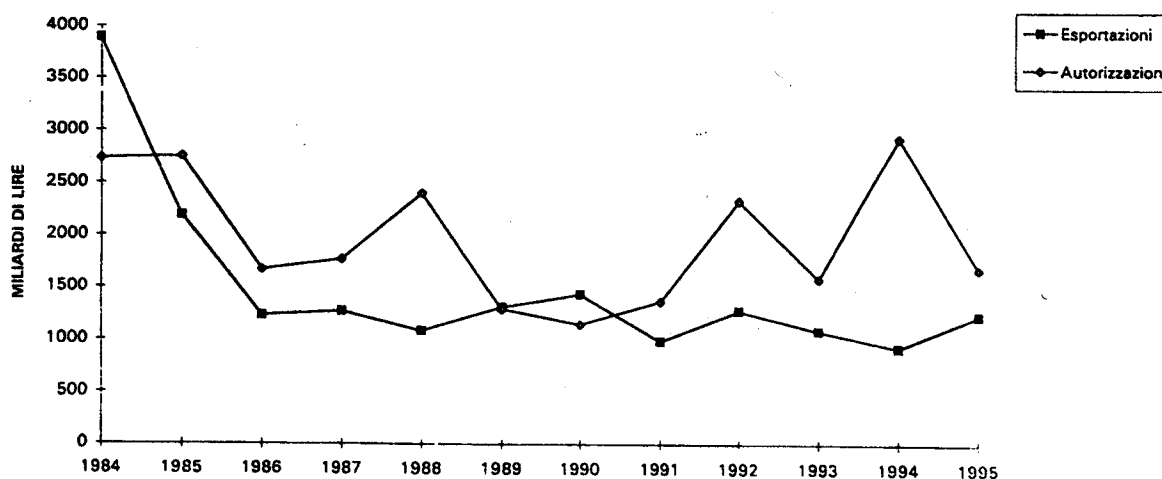
Tab. 7 - Esportazioni italiane di equipaggiamenti militari (1984-1995, miliardi di lire)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
										(1)	(1)	
Esportazioni effettuate	3.890	2.190	1.230	1.270	1.080	1.310	1.430	980	1.270	1.080	920	1.230
Autorizzazioni	2.730	2.750	1.670	1.770	2.400	1.290	1.140	1.360	2.330	1.580	2.930	1.680

Note: (1) Secondo la Relazione per il 1994, il valore delle autorizzazioni concesse nel 1994 va depurato da 484 miliardi di licenze che erano rimaste bloccate nell'ultima parte del 1993 a causa di un dubbio interpretativo sulla normativa.

Fonte: Stime per gli anni 1984-1991. Italia. Consiglio dei ministri, *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti di alta tecnologia*, Roma, Camera dei Deputati, 1992-1995.

Fig. 4 - Esportazioni effettuate e autorizzazioni di equipaggiamenti militari in Italia nel periodo 1984-1995



Fonte: Stime per gli anni 1984-1991: Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, per gli anni 1992-1995.

striale. Due ostacoli continuano a frapponersi all'attività esportativa delle industrie italiane, come è dimostrato anche dai dati relativi allo scorso anno (Tab. 7 e Fig. 4).

Le autorizzazioni ad esportare sono, infatti, ammontate a poco meno di 1.700 miliardi di lire con una diminuzione del 33% in termini omogenei sul 1994 (e, se si toglie

la vendita alla Malesia delle due corvette costruite dieci anni fa per l'Irak e rimaste fino ad ora in cantiere, la riduzione diventa di ben il 48%). I nuovi ordini effettivi sono arrivati a poco più di mille miliardi: meno di un terzo dell'export che si stima sarebbe compatibile con le nostre attuali capacità. La parziale ripresa registrata nel 1994 è stata completamente annullata e non è bastato né il maggiore sforzo promozionale dell'industria (che sembra aver finalmente avviato la necessaria razionalizzazione degli impianti e dei prodotti), né il maggiore supporto della Difesa.

Lo stato di abbandono in cui è stato lasciato questo comparto si è, infatti, così prolungato nel tempo che per registrare una definitiva inversione di tendenza servirà una lunga fase di costante impegno. Quello della difesa è, in positivo e in negativo, un mercato politicamente sensibile: l'aver generato, a cavallo del 1990, incertezze e dubbi sulla nostra politica esportativa (accomunando paesi amici ed alleati con altri poco affidabili, trasformando giudizi etici in drastici embarghi, ritardando scelte e decisioni) ha inciso profondamente sulla nostra credibilità di esportatori affidabili. Dovrà, quindi, essere ricercata una soluzione ragionevole che ruoti attorno ad un obiettivo, quello della europeizzazione della nostra politica esportativa. In primo luogo questo cambiamento dovrà riflettersi in un adeguamento della normativa a quella dei nostri principali partner. Un tentativo è stato fatto dal parlamento nello scorso anno, ma, complice una partenza forse troppo frettolosa su cui si è innestata l'abituale disinformazione, la proposta di riformare la legge 185 si è subito arenata. Sarà, quindi, compito del nuovo parlamento riprendere la discussione su questo tema (si spera in un clima più sereno che

consenta di esaminare il senso e le implicazioni delle modifiche prospettate). In secondo luogo questo dovrà significare che l'azione di supporto governativo non dovrà più essere lasciata solo a carico della Difesa, ma dovrà vedere il coinvolgimento anche delle altre amministrazioni e, soprattutto, dovrà avvenire all'interno di una ben definita strategia complessiva. In quest'ottica si auspica da tempo che venga predisposto un piano interministeriale a carattere bi-triennale che indichi i paesi potenziali clienti sui quali concentrare l'attenzione del sistema-paese. In terzo luogo bisognerà, nei futuri programmi, cercare di conciliare meglio le esigenze delle Forze Armate con il potenziale contenuto esportativo, perché in questo modo si potranno contenere i costi, garantire maggiore competitività alle imprese ed evitare successivi interventi assistenziali a carico dello Stato.

Insieme, bisognerà però ricollegare la politica dell'export all'innovazione di prodotto e di processo perché, alla fine, è la qualità degli equipaggiamenti e il rapporto costo/efficacia che ne determina il successo sul mercato internazionale. L'incertezza sul Modello di difesa e sulle future esigenze delle Forze Armate non ha certo garantito quel minimo di visibilità che è richiesta dall'elevato costo di ogni nuovo progetto. L'industria italiana ha mantenuto, nonostante questo lungo periodo di crisi, alcune aree di eccellenza tecnologica. È su queste specializzazioni che bisognerà puntare sia con il sostegno alla ricerca, sia con le commesse (quando compatibili con il rinnovamento del nostro strumento militare), sia con un'efficace politica di compensazioni, sia, infine, favorendone e sostenendone le esportazioni nel quadro di una ben definita politica del paese.

Realizzazione di una politica di compensazioni

Fino ad oggi l'Italia non ha praticato un'efficace politica di compensazioni per gli acquisti all'estero della Difesa. 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, sono però destinate a riportare l'attenzione su questo tema.

A livello internazionale è prassi diffusa che gli acquisti all'estero di rilevante entità di equipaggiamenti militari siano accompagnati dalla richiesta di compensazioni industriali a favore del paese acquirente. Con l'esclusione degli Stati Uniti, dove le dimensioni dei programmi e la tradizionale elasticità della struttura industriale giustificano l'apertura di nuovi impianti *in loco* da parte dell'impresa estera fornitrice, gli altri paesi industrializzati operano pragmaticamente caso per caso, definendo a livello politico delle «*guidelines*» di orientamento. Le contropartite richieste possono assumere forme e combinazioni diverse: la trasformazione in programma di collaborazione internazionale; la costruzione di parti e/o l'integrazione dei mezzi *in loco* attraverso impianti del fornitore o di imprese nazionali operanti su licenza; lo svolgimento del ruolo di «*dual source*» per parti o per l'intero equipaggiamento con possibile autorizzazione a vendere, anche in esclusiva, a paesi terzi; l'acquisto di prodotti militari o anche civili da parte dell'impresa fornitrice o del rispettivo paese; la cessione della tecnologia necessaria alla manutenzione e alla successiva implementazione delle prestazioni dei mezzi, compreso lo sviluppo delle successive versioni; l'impegno a coinvolgere il

paese acquirente nello sviluppo delle successive generazioni dei mezzi ceduti. La tendenza internazionale è quella di privilegiare le compensazioni a maggiore valenza tecnologica sia sotto il profilo dell'attività produttiva, sia sotto quello dell'attività di R&S. Si deve rilevare che elemento comune alla molteplicità delle soluzioni adottate è quello di considerare il pacchetto delle compensazioni come parte integrante dell'offerta e, successivamente, della commessa assegnata. Vi è, quindi, un grande impegno da parte dei governi e delle amministrazioni civili e militari nell'analizzare l'insieme delle proposte e nel monitorare poi l'esecuzione del contratto assegnato.

Seguendo un approccio pragmatico, le compensazioni richieste dall'Italia potrebbero, quindi, essere ricercate più attraverso adeguati comportamenti che attraverso specifiche norme, ma avendo fino ad ora raccolto numerose esperienze negative, da più parti si sollecita la definizione formale di una politica delle compensazioni. Questo potrebbe avvenire attraverso due strade: una specifica legge e una direttiva governativa. Non si tratta, in realtà, di due ipotesi completamente contrastanti perché, dato il più lungo tempo necessario per il completamento dell'iter legislativo, la direttiva potrebbe anticipare la concreta realizzazione di una politica di compensazioni. Nel caso fosse coronata da successo, verrebbe meno l'esigenza di una legge in materia, in linea con la tendenza in corso ad una progressiva delegificazione.

Una specifica legge dovrebbe limitarsi, per le ragioni precedentemente esposte, a fissare il principio delle compensazioni per gli acquisti all'estero di prodotti militari e duali da parte delle amministrazioni statali, rinviando ad un successivo regolamento la de-

finizione dei contenuti e delle procedure. Con questa formulazione ci si avvicinebbe molto all'ipotesi della direttiva, abbassando la visibilità politica esterna del provvedimento.

Punto di forza di una direttiva del Presidente del Consiglio, oltre ad evitare i rischi insiti in una legge, sarebbe la tempestività e soprattutto l'elasticità di gestione che eviterebbe il pericolo, paventato dalle Forze Armate, di ingessare ogni pratica di acquisto dentro procedure ancora più lunghe e complicate di quelle attuali. In questo settore appare, infatti, essenziale per l'esecutivo disporre della necessaria flessibilità ed è evidente che la discrezionalità dovrà essere esercitata in primo luogo dall'acquirente, in particolare quando è in gioco il pro-

blema della sicurezza come nel caso delle Forze Armate.

Un'efficace politica delle compensazioni si presenta, in conclusione, come una strada obbligata se si vogliono creare le condizioni affinché le Forze Armate possano soddisfare adeguatamente le loro esigenze, favorendo, nello stesso tempo, il consolidamento delle aree di eccellenza dell'industria italiana. Oggi il mercato della difesa è determinato, molto più che in passato, dal compratore e, quindi, una convinta richiesta di compensazioni è destinata a raggiungere il suo obiettivo. Non cogliere questa opportunità rappresenterebbe un'ennesima sconfitta di tutte le componenti del sistema della difesa e, in ultima analisi, dell'intero paese.

IAI Quaderni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Stampa: Arti Grafiche Scalia - Via di Vigna Jacobini, 5 - 00149 Roma - Tel. 06/5565890 - Fax 06/5579037

Finito di stampare nel mese di giugno 1996