

GIOVANNI GASPARINI

**POLITICA
DI SICUREZZA
E NUOVO MODELLO
DI DIFESA**

AI QUADERNI
9
| Novembre 1999 |

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Giovanni Gasparini

**POLITICA DI SICUREZZA
E NUOVO MODELLO DI DIFESA**



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico e stampa: Gemmagraf - Lungotevere Prati, 16 - 00193 Roma - Tel. 06/6879867 - Fax 6875270

Indice

1. Introduzione	5
2. Rischi per la sicurezza italiana	7
2.1 Instabilità balcanica	7
2.2 Resurgent Russia	8
2.3 Instabilità mediterranea	10
2.4 Diffusione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche	12
2.5 Terrorismo internazionale	13
2.6 Approvvigionamento energetico	14
3. Opzioni e scelte della politica di sicurezza italiana	16
3.1 Integrazione europea "inter pares"	16
3.1.1 Il problema nucleare	18
3.1.2 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite	19
3.2 Integrazione europea "ineguale"	19
3.3 Alleanza Atlantica	21
3.4 Ingerenza umanitaria e operazioni Onu	25
4. Politica di difesa italiana	26
4.1 Il bilancio della Difesa	26
4.2 La realtà attuale: organizzazione, uomini e mezzi	28
4.2.1 Esercito	28
4.2.2 Marina	31
4.2.3 Aeronautica	34
4.2.4 Area Interforze	35
4.3 Struttura e personale	36
4.3.1 Organizzazione	36
4.3.2 Leva obbligatoria	37
5. Nuovo modello di difesa	41
5.1 Le missioni	41
5.1.1 Presenza e sorveglianza	41
5.1.2 Difesa integrata degli spazi nazionali	42
5.1.3 Difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale	44
5.2 Strumenti necessari	46
5.2.1 Mezzi	46
5.2.2 Esercito professionale	49

5.3	Effetti sulla spesa per la Funzione Difesa	52
5.3.1	Personale	53
5.3.2	Esercizio	55
5.3.3	Investimento	55
6.	Scelte politiche	57
6.1	Consenso politico	57
6.1.1	Sospensione della coscrizione obbligatoria	57
6.1.2	Tagli al personale	59
6.1.3	Incremento della spesa per la difesa	59
6.2	Conseguenze	60
6.2.1	Adeguare lo strumento alla politica	60
6.2.2	Adeguare la politica allo strumento	62
Tabelle	65

1. Introduzione

La politica estera è quella particolare *policy* che concerne la difesa della sicurezza e degli interessi dei cittadini di uno stato nel confronto di attori esterni ad esso.

Fra gli strumenti necessari alla condotta di un'efficace politica estera e in particolare di sicurezza spicca per importanza quello della difesa armata; in una visione realista del mondo delle relazioni internazionali i rapporti fra gli stati sono definiti dalla loro politica di potenza (*power politics*) che ha nello strumento militare la sua ultima e più genuina espressione

Durante gli anni della guerra fredda la Repubblica italiana ha fatto, per molteplici ragioni¹, un utilizzo molto modesto della propria potenza militare, sia direttamente sia indirettamente; il contesto internazionale in cui era posta (fedeltà atlantica in ostilità con il blocco sovietico), dettava costrizioni alla sua azione che, insieme al ruolo di potenza uscita sconfitta dall'ultimo conflitto mondiale² e alle peculiarità della sua situazione politica interna, ne hanno fatto un primario "consumatore di sicurezza", accentuandone la dipendenza dai suoi alleati in quella particolare alleanza che era la Nato.

La fine del sistema bipolare avvenuta al termine degli anni ottanta ha avuto e tuttora ha serie conseguenze per la politica estera italiana.

Il mutato scenario di difficile definizione offre nuove opportunità ma al contempo propone nuove e differenti minacce alla sicurezza del paese; l'Italia è chiamata a compiere scelte decisive i cui effetti influenzeranno il suo ruolo, rango, opportunità, successo o insuccesso nazionale e internazionale per il secolo a venire.

Le nuove esigenze di sicurezza e i nuovi target della politica estera italiana necessitano dello strumento della difesa, chiamato a un radicale cambiamento rispetto al passato della guerra fredda; tale cambiamento, prospettato dai diversi documenti governativi riguardanti il cosiddetto Nuovo Modello di Difesa (Nmd) soffre della mancata chiarezza circa gli obiettivi e della scarsa attenzione che il decisore politico mostra nel predisporre i mezzi per le sue azioni.

L'analisi in termini qualitativi e quantitativi dell'evoluzione della spesa pubblica dedicata alla difesa negli anni novanta, integrata con l'osservazione dello stock di mezzi già disponibile, consente di fotografare la realtà attuale del comparto e permette un confronto fra le sue potenzialità e le esigenze della nuova politica estera.

Il fine di questo lavoro è di mostrare i pericoli per la sicurezza da cui il paese deve difendersi e le scelte compiute dai governi ed ipotizzare in base a questi dati le richieste in termini di organizzazione e spesa per le Forze Armate coerenti agli obiettivi.

Da un confronto fra lo stato attuale delle Forze Armate e le necessità così definite si evidenzieranno i cambiamenti necessari per assicurarne l'efficienza.

È infine analizzata la possibilità che tali modifiche vengano realizzate in rapporto al consenso politico di cui esse godono a livello governativo e parlamentare e le conseguenze che l'adozione di diverse *policy* comporta.

¹ Si veda a proposito Panebianco, A. *Guerrieri Democratici*, Il Mulino, Bologna, 1997 e Ilari, V. *Storia Militare della Prima Repubblica 1943-1993*, Nuove Ricerche, Ancona, 1994 per un'analisi del ruolo avuto dai diversi attori nazionali (partiti politici, Chiesa Cattolica, movimenti) sulle scelte circa l'utilizzo delle Forze Armate in quel periodo.

² Per le sue conseguenze sull'apparato militare italiano, Ilari, V. op. cit.

2. Rischi per la sicurezza italiana

2.1 Instabilità balcanica

Con il crollo dei regimi comunisti, è venuto a mancare il collante ideologico e il meccanismo di contenimento e repressione delle spinte nazionalistiche nei paesi da loro governati. Il fenomeno ha interessato in modo particolarmente evidente l'Unione Sovietica, portando alla sua dissoluzione, la Cecoslovacchia, ora divisa in due repubbliche, e la Federazione jugoslava. Mentre nei primi due casi il metodo è stato sostanzialmente pacifico, pur non privo di tensioni, la situazione creatasi nei Balcani si è contraddistinta per la sua virulenza e ha portato ad un conflitto che dura ormai da anni e tuttora mostra il suo potenziale destabilizzante.

La Repubblica federale jugoslava, paese a direzione comunista ma non sottoposto al diretto controllo e alleanza con l'Urss, faceva coesistere al proprio interno quattro principali gruppi (sloveni, croati, serbi e musulmani), fra loro divisi per ragioni storiche e religiose, cui si affiancano altre minoranze (fra cui quella albanese, di particolare rilievo per i suoi trend demografici).

All'inizio degli anni novanta si è avuta la secessione di Slovenia e Croazia, diventate Repubbliche indipendenti nel 1991 dopo violenti scontri armati; dal 1992 lo scontro si è trasferito in Bosnia Erzegovina, territorio particolarmente frammentato dal punto di vista etnico, dove solo in seguito all'intervento Nato in supporto alle Nazioni Unite si è trovata una soluzione di precario equilibrio costata migliaia di vittime e sfollati.

La situazione alla fine del 1998 vedeva la presenza nei Balcani di cinque entità territoriali indipendenti: la Repubblica slovena, ormai prossima alla sua piena integrazione nel contesto dell'Unione Europea e possibile nuovo membro della Nato¹, la Repubblica croata, democrazia imperfetta ma stabile, la Repubblica macedone, sotto tutela sostanziale dell'Onu, la Repubblica Federale di Bosnia Erzegovina², fragile unione fra amministrazioni divise e caratterizzata da numerose *enclave* e sottoposta alla tutela di un contingente militare internazionale, e la Federazione jugoslava, erede della Jugoslavia titina, composta dalla Repubblica del Montenegro e la Repubblica serba, cui fanno parte le due provincie di Vojvodina e Kosovo.

Dall'inizio del 1998 si assiste ad un continuo aggravarsi della situazione in Kosovo, territorio in cui prevale la popolazione d'origine albanese³, cui nel 1989 era stata tolta la parziale autonomia di cui godevano sotto il regime titino; lo scontro fra guerriglia indipendentista e forze serbe ha portato all'intervento Nato contro la Serbia e all'utilizzo da parte serba dei profughi quale arma di destabilizzazione dei paesi confinanti, in particolare la Macedonia e l'Albania.

¹ L'Italia in particolare sostiene la candidatura slovena alle due istituzioni.

² Per un'analisi dell'intervento occidentale in Bosnia, Cremasco, M. *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia*, Franco Angeli, Milano, 1996.

³ Gli albanesi rappresentano il 90% della popolazione, circa 1.800.000 abitanti su 2.000.000. I dati si riferiscono alla situazione nell'inverno 1998-99.

Nell'area balcanica si assiste allo scontro di interessi di diversi paesi, spesso supportato da divisioni di carattere storico e religioso espresse su base etnica⁴; sono particolarmente coinvolti quei paesi che per ragioni di prossimità geografica o presenza storica vedono ripercuotersi sulla propria stabilità interna i disequilibri balcanici. In tale gruppo vi è sicuramente l'Italia, primo fra i membri dell'UE a risentire delle guerre balcaniche, in primo luogo per le difficoltà oggettive ad accogliere la marea di profughi e rifugiati che si volgono ad essa per salvarsi dai conflitti in corso. Inoltre, le società sull'altra sponda dell'Adriatico sembrano pervase da una rete criminale, dedicata al traffico di armi, droga e uomini, che vede nei conflitti armati il fattore della propria sopravvivenza e crescita.

La capacità militare della Repubblica federale jugoslava, il cui effettivo valore è oggetto di discordanti valutazioni, soprattutto dopo l'intervento Nato contro la Serbia, potrebbe rappresentare una potenziale minaccia per la penisola⁵.

Alla capacità di colpire direttamente il territorio nazionale e alla minaccia di possibili "invasioni" da parte di popolazioni in fuga e di infiltrazioni criminali si unisce il potenziale contrasto per il controllo della zona che può sorgere fra Grecia e Turchia e fra Russia e paesi Nato.

Per tutti questi fattori che la crisi nel Kosovo ha ben evidenziato, è chiaro che i territori al di là della soglia di Gorizia non sono più un fattore di rischio legato all'eventuale tentativo di invasione da est, ma rappresentano una minaccia dai molteplici aspetti e dalle evidenti implicazioni militari.

L'espansione del conflitto fino all'attacco diretto della Nato alla Repubblica serba espone direttamente l'Italia in prima linea⁶, aprendo scenari di difficile definizione ma di sicuro e immediato impatto sia per il futuro della stessa Alleanza sia direttamente per la sicurezza del paese.

2.2 Resurgent Russia

Con la dissoluzione dell'Urss è venuta mancare la grande minaccia che ha caratterizzato la politica estera e di difesa di tutta l'Europa occidentale per quarant'anni. Allo stato attuale, si ritiene che l'eventualità di un'operazione ostile dai territori della Russia o della Csi sia quasi nulla almeno per il prossimo decennio⁷.

In effetti, la crisi economica che tuttora affligge il paese, connessa con lo stato di progressivo disarmo convenzionale di quella che fu l'Armata Rossa, rende sostanzialmente impossibile un serio attacco ai paesi Nato, le cui frontiere non sono più confinanti col potenziale aggressore.

Per l'Italia questo comporta un radicale cambiamento: se prima doveva guardarsi da un'invasione di forze terrestri provenienti dall'Ungheria e Cecoslovacchia attraverso la Jugoslavia, ora vede il suo confine ben protetto da minacce dirette, grazie anche alla recente adesione di quei due paesi all'Alleanza Atlantica.

⁴ Huntington, S. P. *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 1997.

⁵ "... il Sismi ci ha fatto sapere in aprile che Belgrado dispone di missili Scud..." in Politi, A. "L'area adriatica è il perno della nostra sicurezza", *Limes* n. 3, 1993, p. 240. La notizia, tornata in auge durante la guerra contro la Serbia, è stata però smentita da più parti. In seguito all'azione Nato i mezzi aerei disponibili dovrebbero essere stati eliminati.

⁶ "Kosovo, l'Italia in guerra", *Quaderno Speciale di Limes*, Roma, 4-1999.

⁷ "The one danger that has seemed remote and unlikely is a direct military attack by Russia on Europe", Light, M. in "Security Implications of Russia's Foreign Policy for Europe", *European Foreign Affairs Review*, n. 3 1998, p. 53.

Sarebbe tuttavia imprudente non considerare le potenzialità che la Russia conserva: sebbene ridotto, il suo armamentario convenzionale, ma soprattutto nucleare, rimane imponente⁸. Il ritorno della dottrina russa alla *first strike option* conferma l'accresciuta disponibilità a basare la propria difesa sulle armi nucleari e allo stesso tempo è sintomo della crisi della parte convenzionale.

Questo quadro, unito all'inefficienza dei sistemi di *intelligence e early warning*, soprattutto satellitari, su cui si basano le decisioni di risposta a eventuali attacchi missilistici sul territorio russo, incrementa inoltre i rischi di guerra per errore.

Proprio la difficoltà a mantenere efficiente il settore delle forze convenzionali, legata alla crisi economica, può paradossalmente portare a un grave rischio, spingendo la Russia a poggiarsi in misura sempre più rilevante sul proprio deterrente nucleare, meno dispendioso e più remunerativo in termini di rapporto fra effetto deterrente e costo connesso. Le armi atomiche però sono un mezzo improprio ed estremamente pericoloso per affrontare crisi che non mettano in discussione la sopravvivenza del paese ma i soli interessi esterni: o sono inefficaci, e quindi fanno pagare un elevato prezzo in termini di mancata credibilità, oppure provocano un'irragionevole *escalation* del conflitto, anche per evitare di pagare il prezzo per la mancanza di credibilità di cui sopra.

L'instabilità politica del paese⁹, con una forte presenza di gruppi nazionalisti o ex comunisti che puntano alla scalata del potere finora detenuto da una *leadership* sempre più barcollante, fa inoltre temere un ritorno a una politica anti occidentale; tale timore pare sinora suffragato solo da sporadiche dichiarazioni di esponenti del potere moscovita, rivolte più a compiacere l'opposizione interna che non a minacciare i paesi europei, ma non si può escludere che tali dichiarazioni d'intenti non si trasformino in realtà se il controllo dello stato cadesse in mano di forze che fanno della loro opposizione all'occidente il proprio fattore di successo¹⁰.

A questo riguardo, rimane aperta la discussione circa l'effetto della recente crisi nei Balcani sul quadro di stabilità interno al paese e di conseguenza per i rapporti con i paesi del Patto Atlantico.

L'Italia deve quindi essere cosciente che almeno potenzialmente il suo territorio, come quello di tutti i suoi alleati, potrà essere minacciato da armi nucleari; non essendo dotata di un proprio deterrente nucleare, la sua difesa è ancora garantita dalla applicazione del concetto di *extended deterrence* del potenziale nucleare americano.

Il recente allargamento a est della Nato, avvenuto nonostante le proteste russe, è potenzialmente foriero di ulteriori ragioni di scontro, non solo per gli effetti negativi sul rango della ex superpotenza, ma soprattutto per il problema di percezione che scatena. È difficile sostenere da parte occidentale che tale espansione non sia in funzione anti russa, quando è chiaro che gli stessi nuovi membri vi aderiscono al fine di staccarsi definitivamente da ogni pretesa, anche solo di "finlandizzazione", dell'ex alleato, sebbene gli sforzi per aprire un Partenariato¹¹ con l'ex nemico sembrano portare a qualche risultato in termini di *confidence building*.

⁸ "Russian Wmd and Wmd programs will remain of concern to Nato, especially given Russia's continuing economic and political turmoil" in *Transnational Threats to Nato in 2012*, Cia, 10-2-1998.

⁹ "Russia is unstable and unpredictable and will remain so for decades." Dean, J. in "Losing Rusia or keeping Nato: must we choose?", *Arms Control Today*, June 1995 p. 4.

¹⁰ "A Russia that steps away from its current direction of reform would probably overshadow the ... threats", Cia, 10-2-1998.

¹¹ Il 31-5-1995, Russia e Nato firmano il Programma individuale Nato/Russia della Partnership for Peace, cui fa seguito il 27-5-1997 l'accordo di Parigi (Founding Act).

Da parte russa sembra prevalere l'interesse per l'attività di Onu e Osce, organizzazioni di cui è membro a pieno titolo e in cui il suo rango, ruolo e influenza sono rilevanti, nonché allo sviluppo di rapporti multilaterali soprattutto con i paesi tradizionalmente legati all'Unione Sovietica.

Appare evidente il problema di un eventuale ulteriore allargamento a stati che non solo hanno fatto parte della sfera di influenza sovietica, ma che erano parte della stessa Unione e che ora confinano con la Russia stessa; in tal senso la decisione di includere o no le Repubbliche Baltiche o addirittura di coinvolgere in misura decisiva l'Ucraina¹² potrebbe essere vista come una minaccia non sopportabile per la sicurezza russa e coinvolgere i paesi Nato in una *querelle* sull'orlo del conflitto¹³.

La presenza di vaste minoranze russe nei paesi ora indipendenti dell'ex Unione Sovietica può portare a un inasprimento del sentimento nazionalista e eventualmente a un intervento diretto a loro tutela¹⁴.

Il ritorno a una politica imperialista da parte russa, anche con il mascheramento plausibile di politica dello *status quo* nei confronti di una percepita politica imperialista dell'Alleanza Atlantica, non può essere sottovalutato; i periodi di tempo necessari per tale cambiamento e per l'approntamento dei mezzi necessari sono ragionevolmente lunghi per non farne una minaccia principale, ma il rischio è troppo alto per non dedicare attenzione e risorse a un'eventualità che può essere favorita proprio da una politica occidentale di sostanziale disarmo.

In questo contesto, il ruolo della Nato in Europa appare ancora necessario, al fine di garantire da un rischio potenziale che i singoli paesi europei non sembrano ancora in grado di fronteggiare¹⁵.

2.3 Instabilità mediterranea

La fine della contrapposizione fra le superpotenze ha comportato un notevole cambiamento del significato del bacino mediterraneo sia per l'intero sistema dell'Alleanza Atlantica sia per l'Italia in quanto potenziale paese leader dell'area.

Da appendice del fronte continentale, funzionale ad esso e tenuto sotto stretto controllo dalla Sesta Flotta e dai paesi Nato che ne controllano l'accesso, il Mediterraneo è divenuto il luogo del confronto e scontro fra società differenti; non mancano in realtà rapporti di cooperazione fra gli stati dell'area, in particolare accordi bilaterali con gli Stati Uniti, ma è assente un quadro istituzionale che ne garantisca la stabilità.

È forse l'area in cui le minacce sono più diffuse e differenziate, ma sostanzialmente riconducibili a due fattori: la sperequazione economica fra nord e sud del mondo e la difficile conciliazione fra la storia, la cultura, la tradizione e la religione di impronta islamica con la realtà dell'occidente cristiano secolarizzato¹⁶.

Tre aspetti di questa conflittualità verranno analizzati in dettaglio nei paragrafi seguenti dedicati rispettivamente alla diffusione di armi di distruzione di massa, alla minaccia terroristica e al problema strategico dell'approvvigionamento energetico.

Tuttavia, il fenomeno più caratteristico e attuale dell'instabilità mediterranea è lo sposta-

¹² "Buone relazioni fra Russia e Ucraina sono una condizione indispensabile per la stabilità... dell'Europa", Cremasco, M. *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia*, Franco Angeli, Milano, 1996 p. 45.

¹³ "... enlarging Nato carries the risk of producing the very threat" in Light, M. , op.cit. p. 66.

¹⁴ Il fenomeno è noto come "matryoshka nationalism".

¹⁵ "Nato is essential for dealing with a potentially assertive Russia and for handling the two most dangerous contingencies from Russia- rising nationalism or implosion of the Russian polity", H. Kissinger come citato in Dean, J. op.cit. p. 4.

¹⁶ Tesi sostenuta in particolare da Huntington, S. op.cit.

mento della popolazione verso nord, prodromo di una “invasione” più o meno silenziosa già in atto e che non sembra possa fermarsi, almeno sulla base dei trend demografici e di evoluzione economica attuali.

Mentre infatti i paesi della sponda nord del Mediterraneo presentano crescite della popolazione quasi nulle o addirittura negative, in particolare l'Italia la cui popolazione nel 2015 è stimata in 54,9 milioni, con un saldo negativo di 2,3 milioni nell'arco di venti anni, i paesi che si affacciano a sud est hanno tassi di fecondità ben diversi che potrebbero portare a un aumento della loro popolazione di circa il 50% entro il 2015¹⁷. Spicca in particolare la crescita demografica di alcuni paesi particolarmente vicini all'Italia e già protagonisti di vasti flussi migratori: Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia, Turchia, cui potrebbe aggiungersi la Libia¹⁸.

A tale crescita della popolazione non sembra però corrispondere in alcun modo un analogo o possibilmente superiore sviluppo economico: il già consistente *gap* fra nord e sud dell'area va quindi allargandosi.

La combinazione fra questi due fattori (alta crescita della popolazione e basso sviluppo economico) porta a massicci e prevedibili flussi migratori, spesso non coordinati e potenzialmente destabilizzanti, che si aggiungono ai flussi provenienti dall'area balcanica, causati o da un'analogha situazione di disequilibrio, come nel caso dell'Albania, oppure da una situazione di instabilità politica o di aperto conflitto (è il caso delle popolazioni provenienti dalla Bosnia, analogamente a quanto avviene per l'Algeria).

Le guerre balcaniche hanno inoltre dimostrato come gli spostamenti della popolazione possano essere usati come strumento di offesa e destabilizzazione di aree prospicienti il conflitto; il principale *spill over* di tali crisi sui paesi occidentali, Italia *in primis*, è infatti la conseguente “invasione” di profughi e rifugiati.

La presenza di vaste comunità non integrate e a volte difficilmente integrabili nel tessuto nazionale innesca contrapposizioni culturali e ideologiche che spesso si legano al timore occidentale per la radicalizzazione di alcuni movimenti islamici e facilitano l'infiltrazione terroristica di tali movimenti¹⁹.

In Europa sono già presenti tra i 12 e i 15 milioni di immigrati di origine islamica²⁰ e il flusso sembra accrescersi di circa 300.000 unità l'anno²¹.

L'Italia, per la sua prossimità geografica e la posizione al centro del Mediterraneo e l'oggettiva difficoltà a imporre un effettivo controllo delle sue coste²², rappresenta la sponda privilegiata dell'ondata migratoria²³, come testimonia la presenza di consistenti comunità straniere che a sua volta facilita un'ulteriore espansione del fenomeno.

¹⁷ Dati tratti da Colombo, A. *La componente sicurezza/rischio negli scacchieri geopolitici sud ed est. Le opzioni del modello di difesa italiano*, Informazioni della Difesa, Roma, 1996 pp. 118-123.

¹⁸ Oltre allo studio di Colombo altri dati sono stati ricavati da *Limes*, n. 2, 1994, p. 200-201 e dal sito dell'Ismu; in genere si tratta di rielaborazioni su dati ufficiali dell'Istat e del Ministero dell'Interno.

¹⁹ Si veda in proposito Sacco, G. *L'invasione scalza*, Franco Angeli, Milano, 1996 pp. 197-200.

²⁰ In Jean, C. *Security in the Mediterranean and Italy's role*, Casd, 1998

²¹ Il già citato studio della Cia sottolinea le connessioni fra l'immigrazione e l'espansione della criminalità organizzata e di gruppi terroristici.

²² “Gli 8.000 chilometri di coste della penisola rendono praticamente impossibile la lotta alle immigrazioni clandestine via mare con i mezzi aeronavali attualmente a disposizione delle forze dell'ordine”, in Barravecchia, G. *Rischi e minacce non tradizionali alla sicurezza*, Ispi w.p., Milano, 1994 p. 15.

²³ In base al principio del “minor sforzo” secondo cui i flussi migratori sarebbero inversamente proporzionali alla distanza fra luogo di partenza e di destinazione e direttamente proporzionali alle rispettive popolazioni. Barravecchia, G. “Immigrazione e Forze Armate”, in *L'elmo di Scipio*, a cura di Santoro, C. M., Il Mulino, Bologna, 1992 p. 266.

Qualora le migrazioni fossero determinate da situazioni di conflitto o guerra civile negli stati di provenienza, si può ipotizzare l'utilizzo di forze armate in funzione di *peace keeping* o *peace enforcing* nell'area, o di semplice supporto alla popolazione locale, al fine di evitare o limitare il flusso: è il caso della missione italiana in Albania, denominata Alba, nonché della recentissima missione Arcobaleno per fronteggiare i catastrofici effetti umanitari della guerra nel Kosovo.

2.4 Diffusione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche

Nel contesto bipolare era interesse delle superpotenze mantenere uno stretto controllo sulle capacità di disporre, produrre e impiegare armi di distruzione di massa e la relativa tecnologia. Il gruppo delle potenze nucleari era ridotto a cinque paesi, Usa, Urss, Regno Unito, Francia e Cina a cui si aggiungevano anche se non dichiaratamente Israele e Sud Africa.

Il crollo sovietico ha alimentato la diffusione della tecnologia e dei materiali per la costruzione di testate nucleari²⁴, favorendo il processo già in atto in alcuni paesi.

Alle difficoltà russe di controllare il proprio arsenale nucleare e uomini e mezzi necessari per la produzione di tali armi, si aggiunge l'accresciuta facilità di reperimento di tecnologie industriali utilizzabili per la produzione di armi chimiche e batteriologiche. Tali armi richiedono processi produttivi molto simili a quelli utilizzati dalla produzione farmaceutica e di prodotti chimici civili e hanno una potenza distruttiva molto elevata.

In un mondo sempre più integrato dal punto di vista commerciale cresce la disponibilità sui mercati di tecnologie *dual use*, ovvero impiegabili per fini civili ma anche militari, rendendo così estremamente difficile l'attività di *intelligence* e controllo su tali attività.

Inoltre i costi relativamente ridotti e i tempi di sviluppo contenuti consentono anche a paesi relativamente poveri di dotarsi di tali armi; il possesso da parte di paesi instabili, ormai slegati dal contesto dell'"equilibrio del terrore" fra est e ovest, cambia inoltre il significato politico delle armi di distruzione di massa: perdono buona parte del loro valore deterrente per essere potenzialmente impiegate come armi convenzionali ad alta potenzialità distruttiva, aumentando così l'instabilità e i rischi di conflitto²⁵.

Il processo di diffusione è anche legato al già citato fenomeno di regionalizzazione dei conflitti: è sufficiente che un paese, o perché si sente non sufficientemente protetto dal proprio armamentario convenzionale nei confronti di un confinante²⁶, o per ragioni di prestigio legate alla sua volontà di diventare potenza egemone nell'area, acquisisca armi di distruzione di massa, perché tutti i suoi vicini si sentano minacciati e ricorrono alle stesse armi per ottenere l'effetto di deterrenza nei confronti del primo²⁷.

Alla diffusione di testate non convenzionali si accompagna l'accresciuta disponibilità di vettori a raggio sempre più ampio, favorita da politiche di commercializzazione o di vecchi missili e aerei di tecnologia sovietica o di nuove produzioni il cui successo commerciale è presupposto per il reperimento di fondi necessari per il loro sviluppo²⁸.

24 "Nuclear smuggling from the former Soviet Union can result in accelerated nuclear weapons development in hostile states." Cia, op. cit.

25 Snyder, J. C. *Arms and security in the mediterranean region: redefining threats and options*, Documenti IAI, Roma, 1994 p. 6.

26 In Israele per esempio la forza nucleare sviluppata sotto la protezione americana consente di bilanciare il tipico dilemma della sicurezza di un paese accerchiato da possibili minacce.

27 È il caso della bomba atomica indiana e pakistana, legata alla presenza della Cina nell'area.

28 Per una descrizione dei sistemi missilistici disponibili si veda *Arms Control Today* n. 3, 1996 pp. 29-30. Fra i principali paesi esportatori si distinguono Cina e Nord Corea.

I tentativi di contrastare la diffusione di testate e vettori²⁹, sanciti formalmente con i Trattati di non proliferazione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche, nonché con l'Mtcr (Missile Technology Control Regime), si scontrano con una realtà in cui tale processo è già avvenuto e sembra sempre più inarrestabile. Inoltre, non sono solo entità statali a voler disporre di tali armi, ma anche gruppi terroristici spesso legati a fondamentalismi religiosi.

Secondo studi della Cia molti stati e gruppi terroristici sono una minaccia potenziale o reale alla sicurezza dei paesi Nato³⁰.

La situazione risulta particolarmente grave se ci si rivolge all'area mediterranea: quasi tutti i paesi della sponda africana non aderiscono ad alcune delle convenzioni citate, molti hanno centri di ricerca e produzione *dual use*, alcuni possiedono vettori che consentono di raggiungere il territorio italiano³¹.

Va sottolineata inoltre la minaccia da parte libica, che già in passato ha dimostrato la sua capacità di raggiungere l'Italia meridionale³².

Dal 1989 è avvenuta una quasi totale riduzione della minaccia nucleare da est, mentre la quantità e la qualità di Wmd (Weapons of Mass Destruction) in possesso di *rogue states* è aumentata considerevolmente; al momento la difesa aerea italiana non pare autosufficiente per la difesa del proprio spazio aereo e il potenziale deterrente risiede in alcune testate tattiche americane dislocate sul territorio nazionale sotto il cosiddetto sistema di doppia chiave di controllo.

La minaccia da parte di stati ostili o non amici, capaci di colpire con armi non convenzionali parte del territorio nazionale, richiede una pronta risposta difensiva sia in termini di difesa aerea che di disponibilità di una capacità deterrente, la possibilità di rispondere in misura più che proporzionale con armi convenzionali e l'ulteriore sviluppo di armi difensive, in particolare in previsione di un possibile parziale disimpegno delle forze Usa nell'area, mentre la possibilità da parte di attori non statali di ottenere tali armi richiede una maggiore attenzione al fenomeno del terrorismo.

2.5 Terrorismo internazionale

La minaccia di azioni da parte di gruppi terroristici esterni contro paesi della Nato è reale e qualitativamente crescente, anche a causa della diffusione di armi di distruzione di massa e della consistente immigrazione.

Il terrorismo internazionale è l'uso della violenza da parte di entità non statali e originate al di fuori di quello stato, perseguendo fini politici tramite l'intimidazione delle popolazioni locali³³.

Il terrorismo è considerato fra le principali minacce per i paesi della Nato, anche se sembra decrescere la frequenza di azioni sponsorizzate direttamente da stati ostili, configurabili co-

²⁹ Dal punto di vista teorico, è tuttora in corso un dibattito se la proliferazione nucleare abbia un effetto stabilizzante o destabilizzante; i governi occidentali propendono fortemente per la seconda ipotesi e si stanno impegnando per contrastarla, anche tramite sanzioni economiche e embarghi commerciali.

³⁰ Nel già citato studio Cia "Transnational threats to Nato in 2010" si parla esplicitamente di Irak, Libia, Iran e Siria, nonché di possibili gruppi islamici.

³¹ Politi, A. "Le armate sponde: la mappa della minaccia chimica e nucleare" in *Limes*, n. 2, 1994, pp. 32-33. Per un elenco dei vettori e loro caratteristiche, si veda *Rivista Militare*, n. 1, 1998 pp. 43-46.

³² Nel 1980 un Mig-23 libico si schiantò in circostanze non ancora chiarite in Calabria, mentre nel 1986 uno o due missili Scud furono probabilmente lanciati per ritorsione contro il bombardamento americano di Tripoli, ma sembrano essersi inabissati a poche miglia da Lampedusa.

³³ Sandler, T. "The future challenges of Nato: an economic viewpoint" in *Defence and Peace Economics*, v. 8, n. 4, 1997, pp. 324-335.

me azioni di guerra a bassa intensità³⁴, a tutto favore di un maggiore attivismo di associazioni sempre più autonome³⁵.

Il terrorismo è una modalità piuttosto efficace di destabilizzazione di paesi di difficile democratizzazione, ed è aiutato dalla libertà caratteristica delle società democratiche; il costo economico e politico che comporta per gli aggressori è piuttosto basso, anche perché comporta rischi di ritorsione minimi per il committente³⁶ e il danno arrecato soprattutto con l'impiego o la minaccia di utilizzo di armi di distruzione di massa è elevato³⁷.

La difesa dalle aggressioni è particolarmente difficile e richiede uno sforzo di coordinamento sovranazionale in particolare a livello di *intelligence*, anche per evitare che la tutela di determinati *target* possa semplicemente portare gli attentatori a sceglierne altri più accessibili; inoltre, se non sono individuabili responsabilità di paesi terzi risulta impossibile scatenare meccanismi di ritorsione che possano anche fungere da deterrente.

I gruppi possono avere diverse motivazioni e origini; per quanto riguarda l'Italia, la sua posizione geografica e il sistema di alleanze in cui è posta favoriscono il suo coinvolgimento in operazioni di matrice islamica e autonomista.

L'Italia tenta di fronteggiare questo pericolo tramite una vasta azione diplomatica in direzione dei principali paesi sostenitori o tolleranti verso i terroristi; questo suo atteggiamento spesso contrasta con quello di alcuni suoi alleati, Stati Uniti in particolare³⁸, e non ha risparmiato critiche per una presunta inefficienza del suo apparato repressivo, giunte a volte a insinuare una certa connivenza in nome del quieto vivere.

L'instabilità diffusa dei paesi mediterranei, in particolare connessa all'instaurazione di regimi teocratici islamici, pone l'Italia come base ideale per attacchi a tutto l'occidente; recenti episodi hanno dimostrato la presenza di infiltrazioni da parte di integralisti islamici e autonomisti curdi, le cui azioni paiono essenzialmente rivolgersi contro strutture di paesi alleati, Stati Uniti in particolare, e possono fondersi con il terrorismo locale, soprattutto di radice ideologica comunista o anarchica.

La minaccia richiede un maggiore impegno nei confronti del controllo della diffusione di armi di distruzione di massa e può essere contrastata con una politica d'immigrazione più attenta, sempre nell'ottica di collaborazione nell'ambito delle alleanze e organizzazioni di sicurezza di cui il paese fa parte, nonché con politiche di stabilizzazione dei paesi da cui proviene il fenomeno e di ritorsione anche militare verso gli stati sponsor.

2.6 Approvvigionamento energetico

Un costante apporto di energia è un elemento vitale per la sicurezza economica e generale di uno stato industrializzato. Il benessere economico di un paese e la sua capacità produttiva dipendono direttamente dalla possibilità di disporre di risorse energetiche adeguate, crescenti al crescere del grado di industrializzazione.

34 Come l'attentato di Lockerbie da parte libica contro gli Usa nel 1988.

35 "Terrorism in 2010 probably will be committed more by groups than by states..." in Cia, 1998 op.cit.

36 Fanno eccezione le azioni di ritorsione ordinate da Reagan contro Tripoli nel 1986 e da Clinton contro i capi islamici ritenuti responsabili di due attentati a ambasciate americane nel 1998, anche se nel secondo caso si è trattato più di azioni dimostrative che tese a danneggiare effettivamente l'aggressore.

37 Questa eventualità è tutt'altro che remota, essendo già stato usato in un attentato a Tokio nel 1995.

38 Altieri, F. "La minaccia indiretta delle aree a sud della Nato", in AA.VV. *Le minacce dal fuori area contro il fianco sud della Nato*, Rivista Militare, Roma, 1993, pp. 69-75.

Inoltre, gli strumenti militari da cui dipende la sicurezza nazionale necessitano di elevati quantitativi di energia per essere operativi, idrocarburi in particolare³⁹.

Gas e petrolio sono le principali fonti energetiche utilizzate in Italia, non solo per la movimentazione di veicoli ma anche per la produzione di energia elettrica, sia per usi civili che industriali e militari.

L'Italia importa il 95% del petrolio impiegato, che a sua volta rappresenta la metà della domanda complessiva di energia. La dipendenza da altri paesi per quanto riguarda il gas è inferiore ma pur sempre elevata: le importazioni raggiungono il 65% del fabbisogno totale del paese⁴⁰.

Il grado complessivo di autosufficienza energetica nel 1992 era calcolato al 15.8%, mentre quello specifico riferito alle fonti fossili raggiungeva il 13.3%, tra i più bassi in Europa⁴¹. L'Italia si trova in una condizione di vulnerabilità particolarmente elevata, anche perché i suoi fornitori sono poco differenziati e spesso paesi instabili politicamente o potenzialmente ostili.

La Libia fornisce il 35% del petrolio importato, il 21% proviene dal Golfo Persico; il consumo di gas dipende per il 28% dall'Algeria e per il 26% dalla Russia.

Il pericolo che tali paesi possano sospendere il flusso come mezzo di pressione o ritorsione politica, oppure a causa di instabilità interne, è piuttosto attuale⁴².

L'Italia inoltre non può contare sulla solidarietà automatica e diffusa dei suoi alleati atlantici qualora tale minaccia dovesse realizzarsi, come sarebbe accaduto durante la guerra fredda⁴³, anche se si deve considerare la copertura politica fornita dall'Agenzia Internazionale per l'Energia. Il problema è aggravato inoltre dalla rigidità insita di alcuni dei mezzi di trasporto utilizzati (gasdotti e *pipelines*) e dalla tendenza a condurre un approccio solo economico ad esso, senza riguardo per le problematiche di sicurezza.

Parziale soluzione risiede nella maggiore differenziazione dei paesi fornitori e dei canali di trasporto; l'apertura verso l'Iran e l'interesse per l'area centro asiatica rientrano in quest'ottica di politica energetica.

Mentre la dipendenza dal petrolio non presenta al momento un problema strategico, grazie all'abbondanza di offerta e alla flessibilità dei mercati, la rigidità di quello del gas richiede rimedi quali l'adozione di reti di *gasoline* al fine di garantire la continuità del flusso anche in situazioni politiche avverse.

Un aspetto correlato è la libertà del traffico mercantile marittimo nel Mediterraneo, presupposto per il trasferimento di petrolio tramite *tanker* e di liquigas.

Nell'attesa di una comune posizione dei paesi dell'Unione Europea nei confronti della politica energetica, che tenga presente anche gli aspetti strategici di sicurezza⁴⁴, e della sostituzione parziale dell'import con produzione nazionale⁴⁵, la questione degli approvvigionamenti richiede una politica estera attiva nei confronti degli esportatori, tesa a differenziare il più possibile le fonti anche a rischio di generare ridondanze, e una politica militare marittima che garantisca la sicurezza delle vie di comunicazione.

39 Andreatta, F. "Interdipendenza e geopolitica del petrolio" in *Energia*, n. 1, 1998, p. 35.

40 Dati del 1995 forniti dall'United States Energy Information Administration.

41 Dati tratti da *Energia*, n. 1, 1996, p. 13.

42 L'8-11-1997 un attentato ha bloccato per sei giorni il gasdotto che collega l'Italia all'Algeria.

43 Silvestri, S. "Crisi...di informazione?" in *Energia*, n. 4, 1997, pp. 8-9.

44 *Energia*, n. 2, 1996, p. 8.

45 "The promotion of indigenous oil and gas production as a way to reduce import dependence remains an important policy objective", in US Eia, 1999.

3. Opzioni e scelte della politica di sicurezza italiana

3.1 Integrazione europea "inter pares"

Il Titolo V (ex J) del Trattato dell'Unione Europea¹, recante Disposizioni sulla Politica estera e di sicurezza comune, è il quadro di riferimento per un impegno italiano per lo sviluppo dell'integrazione europea in tali settori.

Gli articoli in esso compresi definiscono gli obiettivi generali e le regole di condotta, ma rimandano al Consiglio la responsabilità decisionale e di impulso per l'effettivo sviluppo di politiche comuni.

Allo stato attuale, non esiste una politica estera e di sicurezza strutturata organicamente; gli strumenti adottati consistono in posizioni e azioni comuni adottate dal Consiglio, risoluzioni del Parlamento Europeo, dichiarazioni della Presidenza e dell'UE². Sono tuttora in corso di definizione i rapporti fra l'Unione e altre organizzazioni di sicurezza e cooperazione regionali, Osce, Nato, ma soprattutto Ueo (Unione dell'Europa Occidentale), candidata a diventarne il "braccio armato"³.

Il nodo cruciale del dibattito è quanto debbano essere estese le competenze dell'Unione: in particolare se si debbano limitare alle cosiddette "missioni Petersberg"⁴, volte cioè al *peace keeping* e al *crisis management*⁵, o coinvolgere anche la difesa del territorio dell'Unione.

Inoltre, rimangono da definire i rapporti fra i principali paesi dell'Unione nel caso di uno sviluppo di una politica estera e di difesa comune.

Esamineremo ora la possibilità di un contributo italiano ad un'integrazione europea "forte" e condotta su basi paritarie, nella quale cioè Roma partecipi in misura consistente e goda dello stesso rango e ruolo di Francia, Germania e Regno Unito. In particolare verrà esaminata la congruenza di tale scelta al fine di fronteggiare i rischi precedentemente esposti, nonché le problematiche che solleva.

In linea teorica, l'UE è potenzialmente un attore principale nel sistema internazionale e potrebbe aspirare a un ruolo paritario con l'unica superpotenza rimasta: la popolazione e il potenziale economico sono infatti paragonabili a quelli americani.

La realtà attuale è ben lontana da questa situazione, che richiederebbe un vero governo comune della politica estera, capace cioè di adottare misure ben più significative di quelle sopra

¹ Versione consolidata, Articoli 11-28, ex J.1-J.18 del Trattato di Maastricht.

² Si veda la sezione relativa nella pubblicazione annuale "Relazione generale dell'UE", Bruxelles.

³ "The Weu... was declared to be both the defence arm of the EU and the European pillar of Nato", Wyn Rees, G. "Constructing a European Defence Identity: the perspectives of Britain, France and Germany" in *European Foreign Affairs Review*, n. 2, 1996, pp. 235-236.

⁴ Prendono il nome dalla dichiarazione Ueo del 19-6-1992.

⁵ Per un approfondimento sul ruolo dell'Ueo nel dibattito sulla Pesc, Greco, E. *Il contributo italiano al dibattito sulla politica estera e di difesa europea*, Roma, Documenti IAI, 1996.

elencate e di esprimere una politica attiva e non semplicemente reattiva, in virtù anche di una forza militare propria che consenta l'autodifesa del territorio e la protezione dei propri interessi con vere e proprie azioni di proiezione di forza.

Le premesse perché ciò avvenga sono: la formazione di un comune interesse almeno fra i principali paesi, la creazione di strumenti istituzionali adatti ad affrontare le sfide internazionali e l'istituzione di uno strumento militare capace di garantire tali interessi, nell'ottica di una progressiva indipendenza europea dall'alleato americano.

Questo processo, su cui la volontà politica dei diversi paesi è tutta da verificare, può avvenire sia in virtù di un comune impegno fra i membri sia sotto la spinta di un direttorio delle principali potenze europee, fra le quali l'Italia potrebbe non essere compresa.

Analizziamo ora il caso in cui si opti per un processo di integrazione che comprenda anche le missioni di difesa del territorio e degli interessi europei e che avvenga sulla base di un ruolo paritario degli stati dell'Unione: ammesso che il risultato venga politicamente raggiunto, ci si deve chiedere se esso soddisfi le esigenze di sicurezza italiane e garantisca la difesa dei suoi interessi nazionali.

Una politica estera e di sicurezza europea sembra adeguata a tali fini, a patto che gli interessi siano effettivamente comuni, cioè che vi sia un previo accordo su quali sono, e che lo strumento difensivo svolga anche le funzioni che sinora sono delegate all'Alleanza Atlantica e in particolare modo agli Usa, che dell'Alleanza rimangono i primi contribuenti e ne costituiscono la spina dorsale.

Quanto queste condizioni siano plausibili è discutibile: sicuramente non sono verificate al momento; i paesi europei continuano ad avere interessi contrastanti, spesso difficilmente conciliabili⁶.

Lo strumento militare è certamente inadeguato: gli stati dell'UE spendono complessivamente il 60% di quanto spendono gli Usa per la difesa, e il livello di efficienza stimato delle loro forze è circa il 15% di quelle americane⁷. Anche in termini di *stock* il *gap* è ampio, in particolare per quanto riguarda i mezzi di *intelligence* e la capacità di proiezioni di forze.

Per adeguarsi alle nuove esigenze, l'Unione dovrebbe complessivamente aumentare la propria spesa militare e riqualificarla, eliminando le duplicazioni e gli sprechi.

Nel lungo termine il processo di integrazione dovrebbe portare alla costituzione di una identità europea in materia di sicurezza che comprenda anche gli scopi dell'articolo 5 del Patto Atlantico e del Trattato dell'Ueo.

In tal caso le esigenze di sicurezza italiane dovrebbero essere garantite almeno quanto lo sono oggi dalla sua partecipazione alla Nato, con i vantaggi derivati da una maggiore autonomia dagli Usa.

La necessità di partecipare alle operazioni comuni allo stesso livello dei partner europei potrebbe inoltre costituire un importante stimolo per il passaggio dallo status di consumatore di sicurezza a produttore di sicurezza, così come la necessità di partecipare all'Unione Monetaria ha spinto verso comportamenti virtuosi in campo economico.

Il costo dell'integrazione europea è radicato nel compromesso originario in cui si colloca: la definizione di interessi comuni e la rinuncia di fatto alla sovranità diretta sullo strumento mi-

⁶ "Without a common external threat, countries have found it difficult to agree upon their shared interests." Wyn Rees, G. "Constructing a European Defence Identity: the perspectives of Britain, France and Germany" in *European Foreign Affairs Review*, n. 2, 1996, p. 236.

⁷ "...l'Europa spende il 60% in difesa rispetto agli Stati Uniti ed ha un'efficacia di difesa pari al 10-20%..." R. Prodi in *Un anno di politica estera*, Roma, 16-7-1997.

litare. Se il primo costo potrebbe rivelarsi piuttosto elevato, considerando le peculiarità anche di origine geopolitica della politica estera italiana, il secondo sembra piuttosto trascurabile: già adesso la credibilità delle Forze Armate italiane è in funzione del loro impiego integrato nell'Alleanza Atlantica.

Rimarrebbero inoltre da definire i nuovi rapporti con l'alleato di oltreoceano, questione sulla quale i principali paesi europei si trovano spesso su posizioni decisamente contrastanti, in particolare Francia e Regno Unito.

Come già accennato, molti sono gli ostacoli politici e organizzativi sulla via che conduce alla Pesc (Politica Estera e di Sicurezza Comune, vedi anche Cfsp, Common Foreign and Security Policy); due di questi, sebbene non ancora affrontati, sono particolarmente rilevanti per definire la natura del processo, se cioè esso possa avvenire su basi paritarie o venga guidato da un direttorio fra i principali paesi: il doppio status di Francia e Regno Unito di potenze nucleari e membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

3.1.1 Il problema nucleare

Nella ratifica del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) l'Italia fece inserire una clausola per cui lo sviluppo di un deterrente nucleare a livello dell'Unione Europea non debba essere considerato violazione di tale accordo⁸.

Negli ultimi anni la Francia si è detta genericamente disponibile a condividere la propria *force de frappe* nel quadro europeo⁹, mentre dalla Gran Bretagna non sono mai arrivati segnali di una simile disponibilità.

La capacità nucleare dei due paesi è sicuramente un elemento di differenziazione di rango fra i paesi disponibili all'integrazione europea in materia di difesa; se un processo limitato all'impiego di forze per missioni al di fuori da quelle di difesa territoriale non risente di tale diversità, dal momento che lascia il compito di deterrenza non convenzionale alle forze nucleari americane già presenti in Europa, una politica di difesa comune che vuole essere indipendente dagli Usa richiede di affrontare questo aspetto¹⁰.

Se una vera difesa europea non può prescindere dalla disponibilità di un proprio deterrente nucleare¹¹, l'europeizzazione delle armi già esistenti potrebbe proporre un problema di equilibrio fra i paesi europei, spingendo di fatto alla creazione di un direttorio in cui Francia e Regno Unito vengano eventualmente affiancati dalla Germania anche in virtù della sua capacità di dotarsi di armi nucleari¹².

La disponibilità di un deterrente nucleare per la Pesc comporta quindi una maggiore indipendenza, ma anche rischi per l'effettivo sviluppo dell'integrazione europea; per l'Italia in particolare il rischio è di vedersi esclusa dal direttorio europeo che si verrebbe a formare.

8 Cosiddetta "clausola europea".

9 "Non sono mancati in passato alcuni accenni, benché vaghi, alla europeizzazione delle armi nucleari francesi" Maccotta, G.W. "Le armi nucleari e l'Unione Europea" in *Affari Esteri*, n. 120, 1998, p. 727.

10 "Un'Unione Europea integrata, ma senza armamenti nucleari... è destinata a continuare a dipendere da altri (Stati Uniti) per la tutela della propria sicurezza", in Maccotta, G.W. op.cit.

11 "...non può esistere una reale 'difesa europea' senza che le armi nucleari di Francia e Gran Bretagna vi siano organicamente incluse." Cremasco, M. "L'Eurobomba può attendere" in *Limes*, n. 2, 1998, p. 179.

12 Cosiddetta "opzione nucleare zero".

3.1.2 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

L'esigenza di riforma del CS (Consiglio di Sicurezza) dell'Onu e le successive proposte presentate all'Assemblea Generale, hanno mostrato profonde fratture fra i paesi dell'Unione Europea. L'Italia ha avvertito la proposta americana di includere Germania e Giappone fra i membri permanenti e ha presentato una proposta alternativa.

L'articolo 19 del Trattato dell'UE (ex J.9) prevede che gli stati membri che siedono come membri permanenti al CS, cioè Francia e Regno Unito, agiscano in funzione della "difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione"; in realtà i contrasti fra i due stati sono alquanto frequenti, come dimostrano le posizioni assunte circa le azioni militari contro l'Irak nel 1998.

Un seggio comune per l'Unione al Consiglio di Sicurezza sarebbe un grosso passo avanti per il processo di integrazione; sarebbe difficile pensare il completamento di tale progetto senza che ciò avvenga.

Il costo della rinuncia di Francia e Gran Bretagna al loro seggio individuale, in nome dell'identità europea, dovrebbe probabilmente essere compensato con una qualche forma di riconoscimento del loro ruolo guida, affinché i due paesi siano spinti a compiere tale passo. Di conseguenza, la presenza di due paesi europei all'interno del CS non comporta solo il vantaggio di una futura maggiore incisività della Pesc, ma è fonte di rapporti ineguali di rango e ruolo fra i paesi dell'Unione e potrebbe condurre a una forma di direttorio¹³.

L'Italia si troverebbe nuovamente in una situazione di debolezza, relegata a ruolo di comprimaria, ed è anche per questo motivo che l'impegno da parte della Farnesina per una riforma del CS di cui non beneficiasse solo la Germania è stato così deciso e finora vincente.

3.2 Integrazione europea "ineguale"

In precedenza si è discussa l'efficacia di una politica estera e di sicurezza europea "forte", che comprenda cioè anche la difesa del territorio dell'Unione fra le proprie missioni, in cui l'Italia goda dello stesso rango e ruolo degli altri principali paesi; questo processo sembra soddisfare le esigenze di sicurezza e difesa degli interessi nazionali italiani, ma appare di difficile realizzazione soprattutto nel breve termine. Più probabile appare la realizzazione di tale progetto tramite la formazione di un direttorio fra i principali paesi, con l'esclusione italiana.

In termini di fattibilità politica sembra prevalere l'ipotesi di un'integrazione che si fermi ai compiti definiti dalla Dichiarazione di Petersberg, escludendo cioè la difesa del territorio; anche questo progetto può essere realizzato all'interno di un rapporto simmetrico fra gli stati dell'Unione, oppure sotto la guida degli stati più forti.

Analizzeremo ora il caso di una Pesc "debole", in particolare nella sua variante "ineguale", verificando la sua compatibilità con i requisiti di sicurezza italiani.

Qualora il ruolo assegnato all'Europa dovesse limitarsi alle operazioni di gestione delle crisi, non comprendendo un sistema di difesa collettiva simile a quello tuttora vigente nell'Alleanza Atlantica, la sicurezza del nostro paese non sarebbe sufficientemente tutelata: gran parte dei problemi indicati rimarrebbero irrisolti e si dovrebbe fare affidamento su ulteriori organismi per garantirli.

¹³ "There is a danger of a rift between the Union's three major actors – Germany, Britain and France – and the other EU members" Bourantonis, D. e Tsakaloyannis, P. "The European Union's Common Foreign and Security Policy and the Reform of the Security Council" in *European Foreign Affairs Review*, n. 2, 1997, p. 209.

Anche se l'integrazione avvenisse su basi paritarie, non tutelerebbe a sufficienza gli interessi nazionali; la limitazione al *crisis management* la renderebbe efficace nel fronteggiare solo alcuni fra i rischi elencati: rimarrebbero scoperte le minacce portate da una "Resurgent Russia" e dalla diffusione di Wmd, mentre l'intervento di stabilizzazione delle aree balcaniche e mediterranee potrebbe essere solo limitato.

La scarsa sensibilità di alcuni partner europei per alcune priorità della politica estera italiana, fra cui la questione mediterranea giganteggia, potrebbe portare a contrasti o nel caso opposto a una colpevole disattenzione, qualora l'Italia non fosse capace di imporsi.

Le differenze di peso fra l'Italia e i tre principali paesi europei, soprattutto nel campo degli armamenti convenzionali, rendono inoltre altamente probabile la costituzione di un direttorio anche in questo caso.

In conclusione, una Pesc forte nella quale l'Italia goda di una posizione di rilievo garantirebbe le esigenze di sicurezza e difesa degli interessi nazionali, mentre un'integrazione sotto un direttorio da cui l'Italia sarebbe esclusa coprirebbe le sole richieste di sicurezza primaria, qualora fosse "forte", e sarebbe totalmente inadeguata se parziale e limitata.

Lo sviluppo della dimensione politica dell'Unione Europea è sicuramente la priorità dichiarata del governo italiano¹⁴ e in seguito alla revisione del Trattato di Roma compiuta ad Amsterdam nel 1997 l'esecutivo si è sempre più impegnato nei propri comunicati a sostenere la necessità di una politica estera e di sicurezza comune e dello sviluppo di una identità europea nell'ambito del Patto Atlantico¹⁵.

In realtà la politica italiana in questo ambito appare più declamatoria che effettivamente incisiva sul processo di integrazione europea; come già indicato in precedenza, esistono inoltre diversi tipi di Pesc: "forte e eguale", "forte e ineguale", "debole e eguale" e "debole e ineguale".

Sebbene non manchino talora dichiarazioni favorevoli ad una capacità di difesa autonoma europea, almeno come obiettivo di lungo periodo, il che implicherebbe una scelta a favore di una Pesc "forte", in realtà i ragionamenti sviluppati nel mostrare la scelta atlantica e la grave assenza di scelte politiche indirizzate a raggiungere tale risultato sul piano pratico, fanno ritenere che l'Italia opti, almeno nel medio termine, per un'integrazione "debole", limitata cioè al *crisis management* e *peace keeping operations*.

Nei discorsi dei membri dell'esecutivo prevale l'attenzione al ruolo dell'Ueo come organizzazione funzionale alle operazioni "Petersberg" e come forum per lo sviluppo dell'Identità di sicurezza e difesa (Esdi) in ambito atlantico, utilizzando come strumento la Combined Joint Task Force (Cjtf)¹⁶.

Appare evidente come la politica italiana basi ancora la tutela della sua sicurezza primaria sul vincolo transatlantico e non abbia alcuna intenzione di seguire la politica francese che persegue l'integrazione europea a scapito della presenza americana nel continente¹⁷; anzi, la per-

14 "L'Europa resta ovviamente la priorità." Dini, L., Ministro degli Esteri, "L'Italia e l'ordine internazionale del terzo millennio" in *Affari Esteri*, n. 113, 1997, p. 5.

15 "La stretta ed indissociabile collaborazione tra Nato e Ueo per la promozione dell'Identità europea di sicurezza e difesa (Iesd) ..." in Ministero degli Affari Esteri, *Libro Bianco*, 1999, paragrafo B.2.b).

16 In particolare, si vedano gli interventi del Ministro degli Esteri Dini e della Difesa Andreatta nelle sedute del 6-2-1997 e 11-2-1997 di fronte alle Commissioni Esteri e Difesa riunite, e l'intervento del Ministro Dini alla Commissione Esteri del Senato il 4-11-1998. Il concetto inoltre è stato più volte ripreso nei comunicati ufficiali dell'Ueo il 22-7-1997 e il 17-11-1998 e del North Atlantic Council l'8-7-1997 e l'8-12-1998.

17 "...lo sviluppo di un pilastro europeo della Nato, ... fortemente integrato alla funzione degli Stati Uniti" D'Alema, M., Presidente del Consiglio, "La politica estera, la sinistra e l'Europa" in *Affari Esteri*, n. 121, 1999, p. 11.

manenza americana è vista anche come garanzia contro la costituzione di posizioni di forza e direttori da parte delle principali potenze europee.

La strategia italiana è di favorire coalizioni di paesi *willing and able* nell'ambito Ueo, con il supporto di forze "separabili ma non separate" della Nato¹⁸, evitando però l'esclusione da tali operazioni e sviluppando al contempo la propria partecipazione alle collaborazioni multilaterali, anche di natura militare, nelle aree di maggiore interesse, come Eurofor e Euromarfor¹⁹.

L'Italia sembra perseguire un'integrazione su base paritaria; tutte le dichiarazioni e azioni diplomatiche sono tese alla piena partecipazione del paese ai forum decisionali e ad evitare ogni esclusione almeno a livello formale²⁰.

In realtà la politica italiana rimane essenzialmente declamatoria e attenta a questioni di status formale, cioè di rango, piuttosto che impegnata fattivamente a porre il paese nelle condizioni di svolgere un ruolo paragonabile a quello di Francia, Gran Bretagna e Germania.

Per questo motivo la scelta italiana appare quindi orientata a parole verso un processo di integrazione europea debole e eguale, mentre la realtà dei fatti spinge verso un rapporto ineguale coi partner; le carenze dello strumento militare e le difficoltà a livello politico circa un suo utilizzo sono i principali fattori di inadeguatezza²¹.

L'Italia sembra sempre più appoggiarsi alla dimensione europea come ambito degli interventi in difesa di interessi specifici che la Nato non sembra motivata a compiere, ma si presenta ancora in posizione di consumatore di sicurezza piuttosto che di produttore e non può quindi realizzare le sue aspirazioni di paese guida.

I recenti sviluppi dell'arco di crisi che vede coinvolta anche l'Italia potrebbero essere la spia di un cambiamento di questo stato di fatto, verso un impegno progressivamente maggiore in termini di intervento²², ma rimangono ancora alcune ambiguità di fondo di una politica estera ancora troppo condizionata da evoluzioni sul fronte politico interno²³ e dall'eccessivo peso assegnato a questioni di status piuttosto che di sostanza.

3.3 Alleanza Atlantica

L'Alleanza Atlantica costituisce ormai da 50 anni il quadro in cui l'Italia sviluppa le proprie relazioni internazionali.

I cambiamenti avvenuti nell'ultimo decennio spingono però l'Alleanza a rivedere il proprio

18 "...è indispensabile compiere progressi effettivi nel funzionamento del principio di potere contare su Forze separabili ma non separate", idem.

19 Agnelli, S., Ministro degli Esteri, "Due forze europee: Eurofor ed Euromarfor" in *Affari Esteri*, n. 107, 1995.

20 "Ipotesi di direttorio sarebbero la negazione della possibilità di una politica estera europea." D'Alema, M., op.cit., p. 12.

21 "Chi non abbia capacità militari ed operative... difficilmente potrà pensare di avere un peso nelle relazioni internazionali.", idem, p. 11.

22 Per l'impegno italiano nella crisi balcanica, si vedano gli interventi del Presidente del Consiglio D'Alema, del Ministro degli Esteri Dini e della Difesa Scognamiglio in Aula e davanti alle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato a partire da marzo 1999.

23 "... la mancanza di una coscienza pienamente nazionale della politica estera e di una cultura *bipartisan* rendono incerte alcune soluzioni, che sono subordinate da taluni partiti a tatticismi di politica interna." Letta, E., Ministro per le Politiche Comunitarie, "Verso la difesa europea" in *Affari Esteri*, n. 121, 1999, p. 23. Durante l'intervento in Kosovo, per esempio, le regole d'ingaggio degli aerei italiani sono stati oggetto di discussione accesa da parte di forze politiche all'interno e all'esterno della maggioranza di governo.

ruolo e la gestione dei rapporti fra i paesi che ad essa aderiscono, anche in virtù del loro accresciuto numero²⁴.

Il Summit di Washington del 23-25 aprile 1999 in occasione del cinquantesimo anniversario del Patto Atlantico ha portato alla ridefinizione del concetto strategico e dei compiti della Nato, col preciso intento di adeguarli al nuovo ambiente in cui si trova a operare²⁵; il concomitante intervento militare nei Balcani e le sue imprevedibili conseguenze sull'Alleanza stessa rendono estremamente difficile una previsione sul suo ruolo nel terzo millennio, pertanto la valutazione che ci accingiamo a dare circa l'efficacia della Nato ai fini della sicurezza italiana si basano sugli ultimi documenti disponibili, quelli del summit del cinquantenario.

La scomparsa del nemico di sempre, l'Urss, ha posto la Nato di fronte all'alternativa di evolversi o scomparire; per molteplici ragioni, fra cui spiccano la mancanza di istituzioni alternative credibili e la necessità avvertita dalla maggior parte dei paesi europei di conservare una sostanziale presenza militare americana nel vecchio continente, gli Alleati hanno deciso di sottoporre il Patto a un lavoro di ammodernamento che vede nell'allargamento dell'approccio al problema della sicurezza²⁶ e nell'accresciuto ruolo dei partner europei le principali novità²⁷.

Il nuovo concetto strategico riconosce la presenza di minacce multidirezionali di diversa origine e entità²⁸ e si prepara a fronteggiarle ammettendo azioni che esulino dalla stretta applicazione degli articoli del Trattato di Washington del 1949, in particolare dell'articolo 5²⁹.

Si riconferma la "politica della porta aperta" verso nuovi possibili membri³⁰ e si ammette l'esigenza che i paesi europei ricoprano un ruolo sempre maggiore, favorendo lo sviluppo di una Identità europea di sicurezza e difesa (Esd), senza per questo mettere in discussione il vincolo transatlantico³¹.

Con l'ammissione di interventi "fuori area" col fine di contribuire alla stabilità dell'area in cui opera, l'Alleanza si accinge a diventare un'organizzazione regionale di sicurezza collettiva³²; il maggior peso dei paesi europei dovrebbe poi riequilibrare i rapporti interni, favorendo il passaggio da un sistema chiaramente asimmetrico come quello attuale a un'alleanza fra eguali.

Quale effetto avrebbe per l'Italia la partecipazione a questa nuova Nato? Sebbene le circostanze non siano le più favorevoli per proporre proiezioni di questo tipo, sembra abbastanza plausibile che tutte le esigenze di sicurezza del paese possano essere effettivamente soddisfatte dall'adesione a questa organizzazione, soprattutto se il ruolo e il peso italiano nell'Alleanza sarà sempre più incisivo.

24 Per un'analisi degli scenari possibili, si veda Silvestri, S. *Impact of the different scenarios concerning the development of Nato and the US position on Nato on the development of a Common European Defence Policy*, Roma, Documenti IAI, 1997.

25 "The Alliance's Strategic Concept", approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999.

26 "Nato is broadening its approach to security", si legge nella presentazione del documento *The Alliance's Strategic Concept*, Washington, 24-4-1999.

27 "...ensure a balance that allows the European Allies to assume greater responsibility.", idem, n. 4.

28 "It must safeguard common security interests in an environment of further, often unpredictable change.", idem.

29 "...conflict prevention and crisis management through non-Article 5 crisis response operations.", idem, n. 29.

30 "The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty.", idem, n. 39.

31 "The security of Europe and that of North America are indivisible.", idem, n. 27.

32 "The Alliance not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.", idem, n. 6.

Il costo dell'adesione rimane tuttavia piuttosto elevato: sono infatti accresciuti i rischi di vederci coinvolti in conflitti in cui l'Italia nutre scarso interesse, soprattutto in seguito all'allargamento ad est, e permane un elevato grado di dipendenza dall'alleato principale.

L'Alleanza Atlantica rivista nel suo concetto strategico sembra l'unica opzione che al momento può garantire la copertura di tutto l'ampio spettro di rischi³³; il costo legato a una uscita del paese dalla Nato rende, inoltre, altamente improbabile tale evenienza.

La salvaguardia del vincolo transatlantico nell'ambito della Nato rappresenta un punto fisso nelle scelte di politica internazionale di tutti i governi italiani dell'ultimo decennio.

Il consenso parlamentare e dell'opinione pubblica in tal senso è ampio, sebbene vi sia una minoranza rappresentata da comunisti ed estrema destra che si oppone *tout court* alla continuazione del Patto Atlantico³⁴, come il dibattito e il voto sull'allargamento della Nato a Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca hanno recentemente dimostrato³⁵.

Le occasioni di discussione circa il ruolo italiano nel sistema internazionale nel dopo guerra fredda sono state alquanto rare e concomitanti a periodi di crisi³⁶; il posizionamento internazionale del paese sembra dovuto più a inerzia che basato su decisioni strategiche responsabilmente assunte.

La discussione politica sulla politica estera negli ultimi anni si è sempre più concentrata sulla dimensione europea, in particolare a livello economico, a discapito delle problematiche di sicurezza. L'attenzione verso l'integrazione europea si è riflessa anche nella costruzione del nuovo rapporto fra Italia e Nato: almeno a livello declamatorio vi sono stati importanti passi avanti verso la costruzione del "secondo pilastro" dell'Alleanza, quello europeo³⁷.

L'Italia ha spinto a più riprese verso questo obiettivo, non senza però alcune ambiguità dovute alla volontà di mantenere un rapporto privilegiato con gli Usa³⁸ e a controbilanciare in qualche modo il ruolo dominante dei principali paesi europei³⁹, in particolare della Francia nel Mediterraneo e della Germania ad est e nei Balcani.

Il ruolo della Nato come principale garante della sicurezza italiana e europea non pare in discussione, soprattutto dopo l'enunciazione del nuovo concetto strategico che dovrebbe consentire la sopravvivenza nel nuovo ambiente⁴⁰.

Tale scelta pare d'altra parte consistente con le esigenze di difesa dalle minacce in precedenza esposte; inoltre, il costo della rinuncia a partecipare all'Alleanza dopo 50 anni è proibitivo e richiederebbe una grave decisione che non gode di quel vasto supporto necessario.

33 "... l'Alleanza Atlantica, lungi dall'aver esaurito il proprio ruolo, svolge nuove essenziali funzioni." Prodi, R. "La sicurezza europea" in *Affari Esteri*, n. 118, 1998, p. 230.

34 "...one of the majority parties in Parliament (Rifondazione Comunista) is openly opposed not only to Nato enlargement but to Nato per se." Dassù, M. e Menotti, R. "Italy and Nato enlargement" in *The International Spectator*, n. 3/4, 1997, p. 65.

35 Camera dei Deputati, sedute del 22 e 23-6-1998, Commissione Esteri sedute del 26 e 28-5-98.

36 "...what is more striking in Italy is the poor quality of the Nato debate.", Dassù, M. e Menotti, R. op. cit., p. 67.

37 Si veda in proposito il documento sul nuovo concetto strategico dell'Alleanza, Washington, 23/25-4-1999.

38 "...there is a persistent ambiguity regarding American policies in the region.", Dassù, M. e Menotti, R. op. cit., p. 72.

39 "...political and bureaucratic elites continue to view the Alliance as the primary guarantee against directores that exclude Italy...", idem, p. 69.

40 "Al contrario di tutte le alleanze del passato, la Nato è sopravvissuta alla vittoria", Dini, L., Ministro degli Esteri, "L'Italia e l'ordine internazionale del terzo millennio" in *Affari Esteri*, n. 113, 1997, p. 10.

Il Patto Atlantico e la sua organizzazione militare rimangono il quadro di riferimento per la sicurezza italiana e non vi sono al momento alternative che garantiscano in misura altrettanto credibile la difesa degli interessi italiani; i *decision makers* italiani hanno più volte sottolineato come il concetto *Europe first* non vada realizzato a discapito del legame transatlantico⁴¹, ma in funzione di un maggiore impegno all'interno dell'Alleanza, differenziandosi così dalla visione francese.

Il livello di *bipartisanship* sulla Nato è in fase crescente dal 1989⁴² e ha raggiunto il suo apice in occasione della ratifica parlamentare dell'allargamento, in cui si è verificata una situazione paradossale⁴³: il governo Prodi è andato in minoranza, ma il provvedimento è passato a vasta maggioranza.

In realtà il supporto italiano all'allargamento è stato variabile e funzionale all'interesse nazionale nei confronti dei paesi candidati; si è tentato di evitare che potesse andare a discapito del processo di integrazione europea e che avesse come conseguenza lo spostamento degli equilibri verso est, a scapito dell'area mediterranea⁴⁴.

Alla radice della partecipazione all'Alleanza Atlantica sta l'ambiguo rapporto con l'alleato principale, gli Stati Uniti; l'Italia continua *de facto* a supportare una forte presenza americana in Europa e nel Mediterraneo in particolare, concedendo ampio uso di basi militari navali e aeronautiche, ma allo stesso tempo non rinuncia a esprimere critiche alla posizione predominante dell'alleato e a intraprendere politiche non in linea con gli interessi Usa.

La Nato è vista come vincolo alla permanenza di forze americane, anche nucleari, nel teatro euro-mediterraneo, a garanzia di una sicurezza altrimenti difficilmente difendibile.

Se è chiaro il ruolo della Nato e della presenza americana al fine di risolvere i problemi di sicurezza primaria del paese, vi sono segnali contrastanti circa l'efficacia dell'Alleanza nel proteggere alcuni interessi specifici⁴⁵, come ha dimostrato la questione albanese⁴⁶; inoltre, le difficoltà a definire interessi comuni fra gli alleati sono crescenti.

In conclusione, l'Italia afferma la propria fedeltà al legame atlantico e all'alleato d'oltreoceano⁴⁷, come il supporto alle operazioni contro la Serbia dimostra⁴⁸, ma si riserva il diritto di

41 "Continuiamo a ritenere che la difesa atlantica debba essere pienamente compatibile e complementare con il disegno di difesa europea" Prodi, R. Presidente del Consiglio, in *Un anno di politica estera*, Roma, 16-7-1997, p. 13.

42 "After 1989, the domestic consensus over Nato increased", Dassù, M. e Menotti, R., *op.cit.*, p. 67.

43 "...domestic disputes may easily erupt over foreign policy issues on the basis of temporary and unusual political alignments.", *idem*, p. 82.

44 Si vedano le sedute n. 1 e 2 del 6-2-1997 e 11-2-1997 delle Commissioni Esteri e Difesa riunite della Camera dei Deputati, per una visione complessiva della percezione dei problemi di sicurezza da parte di Governo e Parlamento, in particolare connessi all'allargamento della Nato.

45 "The country can no longer rely on the Nato framework as the sole guarantee of its basic interests abroad", Dassù, M. e Menotti, R., *op.cit.* p. 86.

46 L'azione italiana in questo d'instabilità interna dell'Albania non è stata supportata dall'Alleanza, ma solo da alcuni stati membri.

47 "Transatlantic solidarity remains the indispensable cornerstone of the US-Italian relationship" in US-Italy Joint Statement, 6-5-1998.

48 Per il dibattito parlamentare sull'intervento si rimanda ai resoconti stenografici delle sedute del 26-3-1999 della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

sviluppare il progetto di una identità europea all'interno della Nato e di agire in difesa di alcuni suoi interessi anche senza l'accordo con i propri partner.

Alla base di tali scelte si possono scorgere i tratti costanti della politica estera italiana, in particolare la "politica del sedere"⁴⁹ e la conseguente ricerca di un continuo equilibrio fra gli attori al fine di non vedersi esclusa, almeno non formalmente, dal processo decisionale.

3.4 Ingerenza umanitaria e operazioni Onu

La politica estera italiana ha sempre nutrito un particolare interesse per il ruolo delle Nazioni Unite⁵⁰, favorita in tal senso da una vasta opinione pubblica idealmente vicina ai principi dell'organizzazione.

Non mancano nel dibattito parlamentare e a livello governativo richiami all'Onu e alla sua auspicata funzione di "governo mondiale", soprattutto da parte delle forze politiche di sinistra e cattoliche⁵¹.

L'interesse per l'istituzione è dimostrato anche dall'impegno profuso per indirizzarne il processo di revisione, in particolare del Consiglio di Sicurezza, a tutela degli interessi italiani⁵².

La vera novità degli ultimi anni è rappresentata però dal supporto che il paese ha dato anche in termini materiali all'applicazione di un nuovo concetto giuridico, quello che consente l'intervento militare per "ragioni umanitarie", anche a detrimento del principio di non ingerenza negli affari interni di uno stato.

In base a questo principio l'Italia è intervenuta con contingenti militari e organizzazioni civili o in funzione di supporto, sotto la bandiera dell'Onu o di altre istituzioni da essa delegate in varie missioni di *peace keeping* o interposizione, o come osservatore, in Mozambico, Somalia, Albania, Bosnia e Kosovo.

Al di là dei problemi che l'applicazione di questo principio sul piano pratico comporta, come ben dimostra l'operazione in Kosovo e per ragioni differenti in Somalia, e dell'effetto dirompente sul diritto internazionale consolidato, l'adesione a tali operazioni comporta costi economici e politici anche rilevanti.

L'effetto sulla politica e sullo strumento militare sono particolarmente rilevanti: tali operazioni richiedono infatti una preparazione e una strumentazione specifica piuttosto differente rispetto a quella tradizionale.

L'intervento italiano nell'ambito delle Nazioni Unite risponde sia alle esigenze di una politica di prestigio sia all'effettiva necessità di stabilizzazione di alcune aree in cui sono in gioco interessi nazionali.

⁴⁹ L'espressione è dovuta all'ambasciatore Quaroni, ed è ripresa da Silvestri S., per indicare il tentativo ossessivo "... di entrare in tutti quanti i consessi... per affermare il principio della presenza e quindi del ruolo e del rango del paese", in AA. VV. *Il sistema Italia*, Milano, Franco Angeli, 1997 p. 75.

⁵⁰ Il Ministro degli Esteri Dini definisce le Nazioni Unite come il cerchio più vasto in cui è compresa l'azione italiana. Cfr. Dini, L., op.cit.

⁵¹ Per una valutazione del dibattito politico sull'Onu si faccia riferimento ai documenti presentati sulla questione della riforma del CS e in generale alle discussioni in Aula e Commissioni Parlamentari in vari momenti della politica estera del paese, in particolare durante le situazioni di crisi.

⁵² Come documenta la pubblicazione del Mae *La riforma del Consiglio di Sicurezza - La posizione italiana*, Roma, 1998.

4. Politica di difesa italiana

4.1 Il bilancio della Difesa

Lo stanziamento di fondi al Ministero della Difesa è il principale strumento di controllo e indirizzo della politica militare da parte del Parlamento; annualmente il Ministro della Difesa presenta, in occasione delle sessioni di bilancio, la "Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa" per l'esercizio dell'anno successivo.

Il Parlamento, con le leggi di bilancio, approva gli stanziamenti definitivi con modifiche, spesso di modesta entità, apportate dalle Commissioni competenti.

La Nota aggiuntiva è già frutto di un processo di *bargaining* all'interno dell'esecutivo e lo stanziamento complessivo è definito dal d.d.l. di bilancio; molte spese inoltre sono vincolate a Leggi, aventi carattere di obbligatorietà.

Ad eccezione del 1992 e del 1996 l'effetto delle modifiche introdotte in sede parlamentare è sempre stato inferiore all'1%, confermando l'utilità della Nota come principale strumento analitico della dimensione economica della difesa, in particolare da quando ne viene predisposta un'edizione definitiva, a valle dell'approvazione parlamentare del bilancio.

I dati riferiti in seguito hanno, quindi, come fonte le Note aggiuntive, qualora non diversamente indicato.

Nell'analisi compiuta sul periodo 1990-1999 verrà evidenziata la ripartizione per funzioni e il suo sviluppo, con particolare attenzione alla finalità della spesa in particolare per investimenti.

Il bilancio della Difesa a valori costanti è stato contenuto fra l'1.8 e l'1.5 % del Pil; la previsione per il 1999 è di un valore pari a 1.5% e segna il quarto decremento consecutivo, dopo che nel 1996 si era registrata una ripresa preceduta da un *trend* negativo dal 1990.

Lo stanziamento a valori costanti 1990 oscilla fra i 23.500 mld del 1996 e i 20.300 mld del 1995, attestandosi a 22.800 mld nel 1999.

In realtà la voce rilevante ai fini di un discorso sulla politica di sicurezza italiana è quella relativa alla cosiddetta "Funzione Difesa"; il bilancio riclassificato in termini funzionali presenta, infatti, quattro macro aree (dette Funzioni): Difesa, Sicurezza Pubblica, Esterne, Pensioni provvisorie.

Il Ministero della Difesa è responsabile per tali funzioni a vario titolo; l'Arma dei Carabinieri dipende dal Ministero, ma svolge funzioni di sicurezza pubblica, mentre le Funzioni Esterne comprendono una miscelanea di compiti operativi di diversa natura compiuti con *asset* della Difesa ma non riconducibili al suo *core business* (come gestione degli obiettori di coscienza, servizio aereo di stato e servizio meteorologico), mentre la spesa per pensioni provvisorie avviene in conformità a vincoli di legge.

La voce Funzione Difesa rappresenta invece le spese delle Forze Armate, cioè dello strumento operativo della politica militare, ed è pertanto quella da analizzare in relazione alle esigenze di sicurezza del paese.

La Funzione Difesa assorbe attualmente poco più dei due terzi del bilancio complessivo del Ministero; a valori costanti, ha usufruito di fondi in misura calante dal 1990, fino ad attestarsi all' 1.05% in rapporto al Pil nel 1999.

Questi valori, indice di un *trend* di progressivo ed inesorabile ridimensionamento della spesa per la Difesa, di per sé sono poco esplicativi, ma si rivelano illuminanti soprattutto nel confronto con quelli relativi ai principali partner europei, paesi di grandezza paragonabile a quella italiana sul piano economico, demografico e territoriale.

I principali indicatori sono il rapporto spesa militare (SM)/Pil e la spesa militare *pro capite*; il calcolo di tali indicatori non è privo di ambiguità: anche i dati forniti dai principali centri di ricerca, pur essendo universalmente accreditati come l'Iiss o il Sipri¹, rispecchiano spesso realtà contabili falsate da rilevamenti alterati². Pur con questa premessa metodologica, particolarmente attuale a causa della presenza nel bilancio ufficiale di ingenti voci non rispondenti al *core business* della difesa³, la realtà che i dati riflettono è sostanzialmente inequivocabile.

Entrambi gli indicatori mostrano l'Italia come fanalino di coda: la spesa *pro capite* somma a meno della metà di quella francese, a meno di due quinti di quella inglese e a due terzi della tedesca. Anche il rapporto SM/Pil presenta scarse variazioni rispetto ai dati *pro capite*; tali rapporti sono rimasti sostanzialmente invariati negli ultimi anni.

Dal confronto emerge come l'Italia spenda notevolmente meno dei propri alleati; questa politica non è priva di costi, in quanto comporta una minore adeguatezza del proprio strumento militare e di conseguenza l'impossibilità di assumere impegni gravosi.

Un ulteriore aspetto della spesa per la difesa riguarda i settori di impiego dei fondi destinati alla Funzione Difesa: personale, esercizio, investimento.

Nell'ultimo decennio la spesa per investimenti in percentuale della spesa totale è decresciuta da valori attorno al 30% al 21.6% del 1999; i tentativi compiuti a partire dal 1996, tesi a comprimere le spese d'esercizio a favore di quelle per investimenti, si sono rivelati insostenibili, tanto che nell'anno in corso tale percentuale si è nuovamente attestata attorno al 30%.

La spesa per il personale, dopo aver sfondato il tetto del 50% nel 1996 e 1997, si è stabilizzata attorno al 48%.

I *trend* sono chiari: mentre la spesa per esercizio rimane costante, la spesa per il personale cresce a scapito degli investimenti; la controtendenza rispetto ai principali paesi europei è evidente, come anche l'allontanamento dall'obiettivo di portare al 40% il peso della voce investimenti.

Il valore degli investimenti ha subito flessioni consistenti, in misura spesso più che doppia rispetto alla riduzione della spesa complessiva per la Funzione Difesa, mentre la spesa per il personale ha goduto di un percorso opposto, conoscendo addirittura periodi di crescita reale pur all'interno di un bilancio sottoposto a forti contrazioni. Le conseguenze negative per il processo di capitalizzazione delle Forze Armate sono progressivamente aggravate dall'obsolescenza tecnologica dei mezzi.

Il fattore mezzi disponibili per ogni appartenente alle Forze Armate, è calato quantitativamente e qualitativamente; la tecnologia per la produzione di sicurezza utilizzata in Italia è estremamente *labour intensive*, soprattutto in confronto a quella di paesi in cui la difesa è affidata a professionisti e non si basa sulla coscrizione obbligatoria.

¹ Ci si riferisce ai dati del *The Military Balance*, pubblicazione annuale dell'International Institute for Strategic Studies, basati su dati Nato, e all'*Yearbook* dello Stockholm International Peace Research Institute.

² Per il confronto fra paesi e intertemporale vanno inoltre tenuti conto gli scostamenti creati dal tasso di cambio e l'evoluzione dell'inflazione specifica del settore, spesso fonti di ulteriore distorsione.

³ A titolo d'esempio, i dati dell'Iiss per l'Italia non fanno distinzione fra Funzione Difesa e altre funzioni, come accade anche per la Germania. I dati di Francia e Gran Bretagna sono stati inoltre "depurati" dalle spese da attribuire alla gestione dell'arsenale nucleare di tali paesi.

I tagli al bilancio della Difesa, legati alle esigenze di riordino della spesa pubblica, hanno comportato una forte sottocapitalizzazione; all'ammortamento del capitale, cioè dei mezzi operativi, vengono destinate risorse insufficienti.

Secondo le equazioni di Lanchester, l'esito dello scontro fra eserciti è legato alla concentrazione di forze moltiplicata per un fattore corrispondente al rapporto fra le tecnologie di cui essi sono equipaggiati: tale moltiplicatore può consentire la supremazia di forze armate quantitativamente molto ridotte ma ben armate su avversari molto più numerosi ma peggio armati⁴.

I sistemi d'arma richiedono un processo produttivo particolarmente lungo, talora più che decennale, e derivano la propria utilità dal contesto operativo d'impiego; l'obsolescenza del mezzo è connessa non tanto al deterioramento meccanico, che è comunque un fattore rilevante per i sistemi più sofisticati come gli aeromobili, ma all'evoluzione tecnologica e al cambiamento degli scenari operativi.

Può accadere che un mezzo anche efficiente, progettato in base a specifiche risalenti ad anni prima del suo effettivo schieramento, non corrisponda più alle esigenze attuali; ma il vero pericolo è che carenze di fondi non consentano l'evoluzione dei sistemi della generazione seguente, poiché rendono impossibile il flusso continuo di risorse che lo sviluppo richiede, a partire dalla ricerca di base fino all'entrata in servizio del bene.

L'impossibilità ad acquisire mezzi di nuova concezione spesso spinge a programmi di prolungamento di vita del sistema d'arma precedente, con il conseguente stanziamento di quote d'investimenti a fini di ammodernamento a scapito di programmi di nuova concezione; il risultato è duplicemente negativo: il vecchio mezzo rinnovato spesso non riesce a rispondere in modo adeguato alle nuove esigenze e il suo mantenimento in vita sottrae fondi preziosi per lo sviluppo del suo sostituto.

La spesa per investimenti, ad eccezione della parte derivante da accordi su scala sovranazionale, è molto meno rigida di quella per il personale e d'esercizio; per questa ragione il legislatore interviene principalmente su di essa quando vuole limitare la spesa globale.

A volte inoltre le decisioni di spesa non corrispondono a esigenze funzionali, ma ad interessi esterni, soprattutto a carattere industriale, in particolare a tutela dell'industria nazionale della difesa, o politico, come ad esempio è avvenuto in occasione dell'acquisizione del cosiddetto "pacchetto Irak"⁵.

Per poter giudicare l'efficacia e l'efficienza dello strumento militare in relazione alle scelte di politica estera e di sicurezza delineate in precedenza, è necessario partire dalla situazione attuale e dai vincoli di carattere economico cui è sottoposta.

Si tenterà di fotografare la situazione dello "stato patrimoniale" della Difesa, ovvero dello *stock* di mezzi che sono al momento disponibili, nonché la sua evoluzione negli ultimi anni.

4.2 La realtà attuale: organizzazione, uomini e mezzi

4.2.1 Esercito

Negli ultimi anni l'Esercito è stata forse l'Arma più colpita dalle riforme della politica militare; la struttura organizzativa ha subito importanti cambiamenti, anche in seguito alla mag-

⁴ Per una spiegazione delle equazioni di Lanchester si veda Jean, C. *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma, Laterza, 1997, pp. 60-62.

⁵ Nones, M. "Le esportazioni italiane nel campo della difesa", *Rid*, n. 6, 1999.

giore assunzione di responsabilità dello Stato Maggiore della Difesa (Smd) a scapito degli Stati Maggiori delle singole Armi e allo sviluppo di un approccio interforze ai problemi di programmazione e gestione.

La nuova struttura non è più legata al territorio, ma orientata alle nuove missioni; si basa su un Comando Operativo Forze Terrestri (Comfoter), da cui dipendono cinque Comandi intermedi (HQ):

- Un Comando delle Forze di Proiezione (Fop) con base a Milano (ex Terzo Corpo), cui fanno capo tre brigate (la meccanizzata Garibaldi, i paracadutisti della Folgore e la Friuli) e tre reggimenti (aviazione, lagunari di Venezia e genio).
- Un Comando della Forza Alpine, a Bolzano, formato da tre brigate alpine (Taurinense, Giulia e Tridentina), due reggimenti (aviazione e genio) e un battaglione aviotrasportato.
- Due Forze di Difesa, dislocate a Vittorio Veneto e Napoli; la prima è costituita da tre brigate (una corazzata, una meccanizzata e una di cavalleria corazzata) e un reggimento del genio, la seconda da quattro brigate (una corazzata e tre meccanizzate) e due reggimenti (genio e aviazione).
- Un Comando di supporto da cui dipendono una divisione contraerea, una brigata di artiglieria e una divisione di aeronautica dell'Esercito.

La nuova organizzazione sembra rispondere allo spostamento dell'attenzione dalla difesa territoriale, che nel Modello di Difesa del Libro Bianco del 1985 era ovviamente la priorità, alla capacità di agire al di fuori del territorio nazionale.

In termini quantitativi, l'Esercito ha subito un forte ridimensionamento sia in termini di mezzi che soprattutto di uomini impiegati: nel 1989 ne occupava 265.000, oggi 100.000 di meno, con un calo di coscritti di 115.000 unità.

L'Esercito quindi, pur essendo tuttora formato in prevalenza da soldati di leva (99.000 su un totale di 165.000 nel 1998, circa il 60%) ha già subito una sostanziale professionalizzazione, processo che nelle intenzioni del Ministero della Difesa dovrebbe completarsi nei prossimi anni.

In particolare, si persegue la costituzione di divisioni composte da soli professionisti e quindi utilizzabili come forze di intervento immediato anche al di fuori del territorio nazionale, mentre la presenza di militari di leva è legata alla difesa territoriale e a forze meno mobili e flessibili.

In termini quantitativi, anche gli equipaggiamenti hanno subito riduzioni rispetto al periodo della guerra fredda e il loro processo di ammodernamento è incompiuto, in alcuni casi ancora allo stato iniziale.

Il settore dei carri armati da battaglia (Mbt, Main Battle Tank) ha subito una flessione di 421 unità dal 1989, ma è qualitativamente migliorato, in quanto sono stati dismessi i carri M-47 e M-60A1, ormai obsoleti, e si sta procedendo alla sostituzione dei Leopard con i mezzi di nuova generazione Ariete.

In realtà l'eventualità di uno scontro in campo aperto, scenario tipico di utilizzo dei carri pesanti, sembrano ridotte considerevolmente: la difesa territoriale non deve più fronteggiare la minaccia sovietica da nord est e di conseguenza si può pensare alla riduzione di tali mezzi senza colpire le capacità difensive.

Il ridimensionamento complessivo della componente di terra delle Forze Armate è principalmente legata proprio al venire meno della minaccia da est.

I carri pesanti sono inoltre meno utili per i nuovi tipi di missioni al di fuori del territorio nazionale e per operazioni militari "diverse dalla guerra" (Operations Other Than War, Ootw): creano problemi logistici di rischieramento, dovuti soprattutto alle carenze di mezzi per l'aviotra-

sporto, sono poco efficienti in caso di conflitti asimmetrici e d'intensità medio-bassa.

I carri Ariete già operativi sono 76 e il bilancio 1999 prevede uno stanziamento di 300 mld per nuove acquisizioni, fino al raggiungimento di 200 unità previsto nel 2002, mentre i mezzi ruotati blindo Centauro sono 400.

In attesa del veicolo Aifv (Armoured Infantry Fighting Vehicle) Dardo, per cui sono stati stanziati 261 mld, e di cui è prevista una acquisizione totale di 800 mezzi, la fanteria meccanizzata ha a disposizione 2.703 veicoli blindati da trasporto truppe, una quantità quasi dimezzata rispetto al 1989; è inoltre prevista l'acquisizione di 580 veicoli Apc (Armoured Personnel Carrier) Puma nei prossimi anni.

Le nuove esigenze legate alla volontà di agire "fuori area" accrescono l'importanza di tali mezzi, ben più agili e meno costosi dei carri armati e quindi più adatti ad un contesto operativo in cui la minaccia è rappresentata da armi leggere, come durante operazioni di *peace keeping*.

Il settore dall'artiglieria è stato ridimensionato di circa il 20%, mentre è incrementata la disponibilità e la qualità delle armi anticarro, grazie all'acquisizione di sistemi Tow (Tube-launched Optically-tracked Wire-guided missile).

Il settore delle armi antiaeree (43 mld di spesa nel 1999) è rimasto sostanzialmente stabile, ma l'introduzione progressiva del sistema Skyguard/Aspide rappresenta un netto miglioramento qualitativo, insieme alle modifiche al sistema Hawk per cui sono stati stanziati quasi 40 mld.

La disponibilità di elicotteri d'attacco è sensibilmente incrementata, grazie all'acquisizione dell'A-129 Mangusta, cui sono dedicati 14 mld; sono già schierati 45 A-129, cui se ne agguinceranno 15 nei prossimi anni.

Il settore dell'aviazione dell'Esercito è stato interamente rivisto: gli aerei di supporto ad ala fissa sono 33, un terzo di quelli schierati nel 1989, ma sono stati acquisiti alcuni veicoli da ricognizione aerea teleguidati (Uav, Unmanned Aerial Vehicle); i veicoli ad ala rotante di supporto sono 230, contro i 305 della fine degli anni ottanta, ma va registrato un miglioramento dei mezzi impiegati, anche se le più recenti acquisizioni, rappresentate dai cinque AB-212 del "pacchetto ex-Irak" (24,4 mld la quota per il 1999), sottostanno a una logica politico-industriale piuttosto che funzionale.

Il settore dell'aviazione è interessato a un importante programma industriale per l'ammmodernamento della linea da trasporto attraverso l'introduzione dell'elicottero europeo NH-90, destinato a sostituire gli AB-205 e AB-206.

I tre settori di impiego in cui maggiormente si esprime l'innovazione tecnologica dell'esercito sono rappresentati dagli impegni nel settore del munizionamento guidato, dei materiali Nbc per la difesa da attacchi di armi di distruzione di massa (Wmd) e per il rinnovamento dei sistemi di Comunicazione, Comando, Controllo, Computing e Intelligence (C4I), per cui sono stati stanziati complessivamente 127 mld.

Il concetto che presiede le decisioni d'investimento in una situazione di perenne scarsità di risorse è quello dei "pacchetti di capacità": si tenta di costituire pacchetti di forze con capacità operative equilibrate, relative al compimento delle missioni assegnate in sede istituzionale, ovvero proiezione, reazione, presenza e sorveglianza e difesa.

Riassumendo, la transizione dell'Esercito verso le esigenze dettate dalla nuova situazione internazionale, i nuovi compiti da svolgere e minacce da fronteggiare, è ancora lontana dall'obiettivo finale.

Per il 1999 sono previsti stanziamenti complessivi per 8.101 mld (36.3% del totale della Funzione Difesa), di cui 4.621 mld (57%) per il personale, 2.034 mld per l'esercizio (25%) e solo 1.446 mld per i programmi di investimento (18%); nella spesa per investimenti il contributo della R&S è pari al 2%.

Il personale di leva costa 919 mld (20%), mentre quello civile 848 mld; la voce formazio-

ne contribuisce al 10% delle spese di esercizio, quanto le infrastrutture, mentre la manutenzione e supporto pesano per più di metà (1.102 mld).

Le risorse restano tuttavia inadeguate e rappresentano una grossa limitazione per la partecipazione a programmi, spesso internazionali, di lungo periodo, destinate al rinnovo della linea di aviazione dell'Esercito e dei mezzi blindati e corazzati.

Nell'ultimo decennio la componente terrestre ha subito una radicale contrazione, alla quale però non ha fatto seguito un adeguato ammodernamento dei mezzi impiegati. Si prospetta l'esigenza di acquisire sistemi d'arma, non solo a sostituzione di quelli obsoleti, ma anche per adempiere alle nuove esigenze operative, in quantità minori rispetto al passato, ma con contenuti tecnologici superiori.

L'Esercito può subire ulteriori contrazioni di personale, efficacemente supportate da una nuova politica di investimenti, soddisfacendo così i requisiti di proiettabilità che gli vengono richiesti anche in sede europea ed internazionale.

4.2.2 Marina

L'organizzazione della Marina Militare italiana (MM) è basata su un Comando di Flotta cui fanno capo sei Comandi d'area (Tirreno Superiore, Basso Tirreno, Adriatico, Ionio e Canale d'Otranto, Sicilia, Sardegna), con quartieri generali (HQ) a La Spezia, Napoli, Ancona, Taranto, Messina e La Maddalena e altre basi a Brindisi, Augusta, Cagliari e Venezia.

La Prima Divisione ha sede a La Spezia, dove hanno base due caccia (Audace e Ardito) e relativa scorta, nonché 4 fregate della classe Maestrale, la nave da supporto logistico Vesuvio, il Comando del naviglio contromisure mine e quello delle forze speciali.

Alla Seconda Divisione nella base di Taranto fanno capo l'incrociatore portaeromobili Garibaldi, l'incrociatore portaelicotteri Vittorio Veneto, due caccia (De La Penne e Mimbelli), 4 fregate classe Maestrale, due navi da appoggio logistico e due rifornitori di squadra; a Taranto ha sede anche il Comando sottomarino, dotato di otto sommergibili della classe Sauro.

La Terza Divisione, con sede a Brindisi, include il reggimento anfibio San Marco e i tre mezzi da sbarco classe San Giorgio. In diversi porti di minore importanza, fra cui spiccano Messina e Augusta, hanno sede le rimanenti fregate, corvette e pattugliatori sia costieri che d'altura.

Attualmente la Marina occupa 40.000 uomini, circa il 20% in meno rispetto al 1989; il calo di 12.000 unità è interamente dovuto alla minore incidenza della leva, passata dal 53% di dieci anni fa al 40% del 1998 (16.000 uomini).

Nel totale sono compresi 2.500 attribuiti all'aeronautica di Marina e 1.000 uomini del San Marco, forze da sbarco.

La percentuale di coscritti sul totale rimane una delle più alte, se confrontata con le marine dei principali paesi europei: escludendo la Gran Bretagna, dove le forze armate sono interamente su base volontaria, in Germania i marinai di leva pesano per il 17% del totale, mentre in Francia corrispondono al 27%.

Il peso dell'aviazione di Marina è comparativamente ridotto, sia in termini di uomini che di mezzi: solo il 6% degli effettivi, contro il 15% inglese, francese e tedesco.

I mezzi a disposizione non hanno subito mutamenti di rilievo nel corso dell'ultimo decennio: si sono registrate radiazioni di due sottomarini e due incrociatori per raggiunti limiti d'età, mentre si è progressivamente costituita un'aviazione di Marina con aerei ad ala fissa.

Allo stato attuale la Marina dispone di un incrociatore tuttoponte da 13.850 tonnellate, capace di portare fino a 16 aerei V/Stol Harrier AV-8B o 18 elicotteri pesanti; l'unità è anche una piattaforma di comando e controllo di formazioni d'altura e, entrata in servizio nel 1985, ha potuto dotarsi di un gruppo di volo ad ala fissa solo a partire dal 1991, dopo che un'apposita Leg-

ge aveva risolto i contrasti fra la Marina e l'Aviazione. Per l'acquisizione di aeromobili imbarcati la Nota aggiuntiva 1999 prevede uno stanziamento di 30 mld.

L'altra unità di comando è l'incrociatore Vittorio Veneto, nave da 9.200 tonnellate con capacità di operare fino a sei elicotteri, entrata in servizio nel 1969 e più volte rimodernata, ormai al termine della sua vita operativa.

Al fine di sostituire la Vittorio Veneto sono già stati stanziati 20 mld per lo studio di una Nuova Unità Maggiore (Num), che dovrebbe essere operativa nel 2007 e costare complessivamente 1.500 mld; la nuova nave dovrebbe essere un incrociatore tuttoponte da 20.000 tonnellate con capacità aeree e anfibe, oltre che di comando e controllo.

La presenza di due navi capaci di agire come unità di comando consentirà costantemente il dispiegamento di forze navali, anche con operazioni anfibe, ben al di fuori del territorio nazionale e in *blue water*.

I due caccia classe De La Penne risalgono all'inizio degli anni novanta, mentre gli altri due oggi schierati, classe Audace, richiederanno di essere sostituiti nel 2001 e 2003 rispettivamente. Il programma europeo Orizzonte, dovrebbe provvedere a tale scopo, con un costo complessivo di circa 4.000 miliardi se la Marina, oltre alle due unità commissionate, eserciterà l'opzione per un'altra coppia di navi⁶; il bilancio 1999 stanziava 10 mld per il suo studio.

Delle 16 fregate e 10 corvette facenti parte della forza principale, le quattro più recenti della classe Artigliere, originariamente costruite per l'Irak, sono state accollate alla Marina italiana senza che rispondano effettivamente alle sue necessità: basti pensare che i sistemi di comando e controllo con cui sono equipaggiate non sono compatibili con quelli delle altre unità; il costo di tali unità per l'anno in corso è di ben 225 mld, pari al 15% del totale degli investimenti previsti dalla Marina.

Le quattro unità classe Lupo richiederanno sostituzione entro i prossimi cinque anni, mentre i ritardi nell'impostazione di una nuova classe di fregate imporranno di mantenere in servizio alcune unità della classe Maestrone, risalente ai primi anni ottanta, oltre il 2007.

Il naviglio subacqueo, costituito da quattro sommergibili classe Sauro e quattro classe Pelosi (*improved Sauro*), necessita di una nuova generazione, rappresentata da due U 212A di progettazione tedesca, per i quali è prevista una spesa totale di 1.900 mld, di cui 135 mld nel solo 1999; nel frattempo si provvederà all'ammodernamento dei mezzi esistenti, per un costo di 45 mld.

L'accresciuta importanza delle missioni di pattugliamento costiero e azione in *brown water* richiederà un ulteriore impegno nel settore delle unità di seconda linea, principalmente pattugliatori e cacciamine.

Attualmente la MM dispone di quattro pattugliatori d'altura, sei costieri, cinque unità missilistiche, dodici cacciamine; la flotta di cacciamine dovrebbe essere incrementata, ma il programma non è di vitale importanza e comunque la maggior parte sia dei pattugliatori sia del naviglio antimine è piuttosto recente, mentre gli aliscafi missilistici sono ormai giunti al termine della loro vita operativa.

Per il completamento della linea dei pattugliatori costieri con quattro unità aggiuntive, è prevista una spesa di 120 mld.

⁶ Notizia riportata in "Italia e Francia pronte all'intesa sulla fregata europea Orizzonte", *Il Sole-24 Ore* del 9/9/1999, p.10.

Per le operazioni anfibiae sono disponibili tre navi da sbarco da 8.000 tonnellate della classe San Giorgio, capaci di trasportare truppe e mezzi anfibi e da combattimento, nonché di imbarcare elicotteri; tutte queste unità sono di recente costruzione e permettono una effettiva capacità di proiezione di forza.

La Marina infine opera 108 navi da supporto e logistiche, fra cui 3 navi rifornimento.

L'Aviazione Navale, oltre ai già citati aerei del gruppo di volo della Garibaldi, è dotata di elicotteri per la guerra sottomarina e supporto di operazioni anfibiae; la componente ad ala rotante dovrà essere rinnovata con l'acquisizione di 16 EH-101 in sostituzione dei 29 SH-3 Sea King oggi operativi, per cui sono stati stanziati 274 mld nel 1999, il maggior investimento singolo dell'anno. Nel più lungo termine anche i 51 AB-212 andranno sostituiti con l'acquisizione di 56 esemplari dell'elicottero europeo NH-90, la cui industrializzazione è finanziata con una spesa di 4 mld nell'anno in corso.

Anche i 14 aerei antisom e ricognizione marittima Atlantic, che pur facendo capo all'Aeronautica sono operati da equipaggi misti aviazione-marina, dovranno essere sostituiti, probabilmente nel 2008, con un nuovo apparecchio il cui programma dovrebbe iniziare nel 2000 in cooperazione con la Germania.

Molti dei programmi di sviluppo e acquisizione di munizionamento si svolgono in cooperazione con altri paesi alleati; nel 1999 sono previste le seguenti spese: 75 mld per siluri, 8 mld per lo studio di un nuovo siluro pesante europeo, 78 mld per il sistema antiaereo Saam e 31 per il Paams (Principal Anti-Air Missile System). Per il sistema Milas sono stanziati 15 mld, anche se la Francia ha sospeso la sua partecipazione per ragioni di budget della difesa.

La Nota aggiuntiva prevede inoltre l'acquisto di una nave Sigint (*intelligence*) con un primo stanziamento di 35 mld, sistemi C3 per 66 mld e 188 mld per ammodernamenti.

Nel complesso la spesa per investimenti raggiunge i 1.504 mld, pari al 27% degli investimenti totali della Funzione Difesa, e a un terzo della spesa per la Marina; al suo interno, il settore R&S (Ricerca e Sviluppo) assorbe solo 47 mld, pari al 3%.

I 2.047 mld spesi per il personale sono per il 10% (212 mld) dovuti alle spese di leva e per quasi un terzo al personale civile.

Le spese d'esercizio raggiungono 955 mld, fra cui l'addestramento pesa per 144 mld (15%) e la manutenzione per 571 mld.

A confronto con la Royal Navy, la MM utilizza lo stesso numero di uomini per equipaggiare un tonnellaggio decisamente inferiore: circa 160.000 ton di cui 90.000 di naviglio principale contro circa 670.000 ton di cui 280.000 di forza principale; il rapporto di mezzi è di 1 a 3, senza considerare le forze strategiche nucleari di cui è armata la Gran Bretagna e non considerando l'aviazione navale. Anche il confronto con la Marina francese, che impegna 23.000 uomini in più di quella italiana e circa lo stesso numero di coscritti (17.000) e dispone di circa 370.000 ton di naviglio, di cui 180.000 d'altura (2 volte la MM), rivela lo stesso disequilibrio.

La Marina Militare, pur non avendo subito i cambiamenti radicali dell'arma di terra, sembra comunque ancora lontana non solo da una situazione di autosufficienza, ma anche dalle stime minime previste dal Modello di Difesa 1995; l'incremento sensibile delle ore di navigazione (dalle 97.000 del 1989, di cui solo 10.000 operative, alle 155.000 del 1998 di cui solo 75.000 addestrative) e giorni di prontezza operativa delle unità della flotta (77% nel 1998), si scontra con una situazione di insufficienza e obsolescenza delle navi che solo un impegno di investimenti a lungo termine può sollevare.

La Marina è largamente sottocapitalizzata e presenta un rapporto mezzi/uomini assolutamente squilibrato, non in linea con i principali alleati con cui si desidera cooperare, come prevede Euromarfor, tanto meno con le velleità di proporsi come forza di rilievo nel Mediterraneo.

4.2.3 Aeronautica

Anche l'Aeronautica (Ami), come le altre forze armate, in seguito alla cosiddetta Legge dei Vertici, è stata sottoposta ad un processo di riorganizzazione che ha portato alla costituzione di un unico comando, il Comando Operativo Forze Aeree (Cofa).

È ancora in corso la riorganizzazione territoriale delle basi e degli squadroni, che dovrebbe portare ad una loro razionalizzazione e alla chiusura di alcune di esse, soprattutto quando sarà introdotto in servizio l'atteso Eurofighter.

Dal 1989 ha subito un calo di 10.000 unità, tutte fra i coscritti, passati da 30.000 a 20.000 su un totale di 63.000 uomini (32%); in confronto con l'aeronautica di Francia e Germania, dove la leva copre rispettivamente il 25% e 29%, in Italia ci sono 418 uomini per ogni aereo da combattimento, contro i 258 della Germania, i 269 della Francia e i 150 della Gran Bretagna.

Gli squadroni d'attacco al suolo hanno in dotazione 58 Tornado Mrca nella versione Ids (interdiction/strike) (più 36 di scorta) e 60 Amx (21 in magazzino); alcuni Tornado sono sottoposti ad un programma di aggiornamento di mezza vita per la loro trasformazione nella versione Ecr-Sead: già 15 sono stati ammodernati e per il 1999 è prevista una spesa di 262 mld per aggiornare altri 7 velivoli.

Per la sostituzione dei Tornado è iniziato lo studio sulla possibilità di adottare una versione da attacco al suolo dello Eurofighter oppure dello Joint Strike Fighter (Jsf).

L'Amx, aereo da supporto ravvicinato e attacco al suolo leggero, era stato studiato per missioni che ora non appaiono più attuali, tanto che dei 136 aerei previsti ne verranno acquisiti in totale 96. Nel bilancio 1999 è prevista una spesa di 26 mld per questo velivolo.

In attesa dell'introduzione dell'EF-2000, la difesa aerea è affidata a 65 F-104 Starfighters Asa (più 35 di scorta), apparecchi ormai obsoleti il cui progetto risale agli anni cinquanta, per i quali negli anni passati si sono spesi alcuni miliardi nel tentativo di prolungarne la vita con una sorta di accanimento terapeutico; agli Starfighters si accompagnano 19 Tornado Adv (Air Defence Variant) presi in *leasing* dalla Royal Air Force. In realtà quindi la difesa aerea nazionale resta deficitaria almeno fino all'introduzione dei previsti 121 Eurofighter, la cui consegna dovrebbe iniziare nel 2002, con un ritardo di sei anni; per questo progetto l'aeronautica prevede un investimento di 928 mld durante l'anno (è il più importante investimento, coprendo circa la metà del totale di 2.158 mld).

Per l'addestramento sono disponibili 86 MB-339, per cui si spenderanno 35 mld nel 1999, mentre per l'ammodernamento dei 14 velivoli antisom Atlantic sono stanziati 4 mld, in attesa di un progetto che possa sostituirli.

Oltre all'acquisizione dell'Amx, rivela di scarso successo, il principale cambiamento dell'Ami negli ultimi anni ha riguardato l'acquisto di 4 apparecchi da rifornimento in volo del tipo Boeing 707 modificato, cui sono dedicati 13 mld per l'adeguamento operativo.

Il trasporto aereo è garantito da 9 C-130H, cui se ne aggiungeranno 18 nella versione J per un valore di 325 mld (15% degli investimenti complessivi), compreso l'ammodernamento dello *stock* vigente, e da 39 G-222, che saranno man mano ridotti a 26.

Completano la dotazione di aerei ad ala fissa 83 apparecchi per il servizio aereo di stato e supporto a vario titolo.

Pur non avendo elicotteri armati, l'Aeronautica opera 48 apparecchi ad ala rotante adibiti a funzioni Sar (Search And Rescue) e 51 da addestramento.

L'Ami non dispone di aerei Early Warning del tipo Awacs, anche se è allo studio la possibilità di acquisirne, e neppure di velivoli per la guerra elettronica, mentre come apparecchi da ricognizione vengono usati alcuni Amx.

La difesa aerea da terra è affidata a 14 squadroni di missili Sam Spada e 6 di Nike Hercu-

les, ormai prossima al ritiro; per garantire l'efficienza del comparto, sarà necessaria l'acquisizione di un nuovo sistema Atbm (Anti Tactical Ballistic Missile), ma non è stata presa ancora alcuna decisione a proposito, mentre questo settore comporterà una spesa di 41 mld nel 1999.

Nella Nota aggiuntiva sono previsti 86 mld per l'acquisto di missili Aria-Aria (AA) e Aria-Superficie (AS), nonché 51 mld per armamenti; l'Aeronautica è intenzionata ad acquistare missili *stand-off* antinave, Jdam (Joint Direct Attack Munitions) e anti radar e missili a corto e lungo raggio per combattimento aereo, anche del tipo Bvr (Beyond Visual Range), con cui equipaggiare il nuovo caccia Eurofighter e i cacciabombardieri Tornado. Nell'attesa che vengano decisi gli armamenti futuri, i Tornado dispongono di missili aria/superficie Harm e antinave Kormoran, mentre per la difesa aerea sono in dotazione i Sidewinder e gli Aspide.

Fra gli investimenti in corso, sono di particolare rilievo tecnologico quelli dedicati ai sistemi informativi e di comunicazione, per 45 mld complessivi, e ai sistemi satellitari, finanziati con fondi interforze per 134 mld.

Complessivamente l'Aeronautica nel 1999 godrà di fondi per 6.664 mld (30% dei fondi per la Funzione Difesa), di cui 2.574 mld (39%) per il personale (168 mld per la leva, pari al 6.5%), 1.933 mld per spese d'esercizio (29%), di cui 137 mld per addestramento e 1.370 per manutenzione, e 2.158 mld per investimenti (32%), per un quarto in Ricerca e Sviluppo.

Rispetto a dieci anni fa l'Aeronautica si è dotata di un nuovo caccia, l'Amx, la cui efficacia nei nuovi scenari è quantomeno dubbia, e ha incrementato la capacità di rifornimento in volo; nello stesso tempo, si è verificata una progressiva obsolescenza dei mezzi, in particolare quelli destinati alla difesa aerea anche missilistica, cui ha fatto fronte un ritardo nell'acquisizione di nuovi mezzi, legato a vincoli di bilancio.

Nel confronto con i principali paesi europei emergono rilevanti carenze nel settore della guerra elettronica e dei sistemi C3I, in particolare aviotrasportati, nonché nella componente difensiva in generale.

4.2.4 Area Interforze

In seguito alla riorganizzazione delle Forze Armate (Legge n. 25 del 18/2/97), che sposta l'attenzione dagli stati maggiori delle singole armi al Vertice unico, le esigenze dell'Area Interforze sono progressivamente aumentate.

Oltre ai programmi propri dell'area, in genere costituiti da attrezzature spesso ad alto contenuto tecnologico e infrastrutture, sulle spese del settore interforze pesano costi di gestione legati ad esigenze comuni fra le tre armi, come quelli relativi alla formazione dei contingenti di leva.

In complesso per l'area interforze sono stanziati 3.061 mld, di cui la metà per spese di esercizio (metà delle quali di funzionamento), più di un terzo (1.099 mld) per il personale (di cui il 25% civile), e 451 mld per investimenti, di cui 200 mld per ricerca e sviluppo, 156 mld per infrastrutture e 95 mld per mezzi e materiali.

Fra le infrastrutture, il finanziamento maggiore (110 mld) è per i programmi Nato; i 95 mld dedicati a mezzi e materiali sono essenzialmente spesi in attrezzature informatiche e di telecomunicazione, fra cui la rete Tlc Digit (25 mld).

I 200 mld della voce ricerca e sviluppo finanziano molti importanti programmi ad alta tecnologia, soprattutto missilistici (Fsaf, Meads), per un totale di 71 mld, nonché lo studio del sistema satellitare che sostituirà l'Helios (telerilevamento), lo sviluppo dell'elicottero NH-90 (74 mld) e del sistema Iff Nato.

I fondi dell'area interforze sono responsabili per la maggior quota di R&S, soprattutto nei progetti di cooperazione con altri paesi europei, come il programma di ricerca Euclid.

4.3 Struttura e personale

4.3.1 Organizzazione

Con la Legge n. 25 del 18/2/1997, recante "Attribuzioni del Ministero della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'amministrazione della difesa", il Parlamento ha provveduto alla riorganizzazione delle competenze dei più alti livelli della gerarchia.

In precedenza l'organizzazione del Ministero risale ai Decreti delegati nn. 1477 e 1478 del 18/11/1965, che prevedevano un'articolazione a tre livelli: politico, sotto le competenze del Gabinetto del Ministro, operativo, rappresentato dai tre Stati Maggiori (SM) di Forza Armata, con competenze tecniche e militari, e amministrativo, costituito dal Segretario Generale e le Direzioni Generali.

La nuova Legge razionalizza le strutture precedenti e ridistribuisce le competenze nell'ottica di una maggiore efficienza ed economicità, tenendo conto dei cambiamenti e ridimensionamenti cui è stato sottoposto lo strumento operativo, in particolare nell'ultimo decennio.

L'organo di vertice rimane ovviamente il Ministro della Difesa, cui rispondono direttamente i Sottosegretari e il Gabinetto, principali organi del settore più propriamente politico; il Consiglio Superiore delle Forze Armate opera in funzione di consulenza del Ministro.

Dal Ministro dipendono direttamente anche i capi delle aree operativa e amministrativa, che hanno però subito radicali cambiamenti.

La principale novità riguarda la preminenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa nel processo di comando e controllo del settore operativo, in piena sintonia con il processo di integrazione interforze perseguito negli ultimi anni dai vertici della difesa.

Il Capo dello Smd presiede lo Stato Maggiore della Difesa (Smd) e si avvale della collaborazione del Comitato dei Capi di Stato Maggiore; il Capo Smd esercita il controllo e il comando della funzione operativa e relative risorse tramite i Capi di SM delle singole Forze Armate, nonché il Segretario generale per quanto concerne problematiche tecnico-operative.

I Capi di SM delle singole FF AA dipendono dal Capo di Smd e hanno alle loro dipendenze i rispettivi SM.

I Comandi Operativi di singola Forza Armata sono alle dipendenze del nuovo Comando Operativo Interforze (Coi o Joint), che risponde direttamente al Capo di Smd.

La riforma dell'area amministrativa, avvenuta sulla base della già citata Legge e del successivo Decreto Legislativo 16/7/1997, n. 264, recante "Riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della Difesa", ha comportato una revisione radicale dell'organizzazione delle Direzioni Generali e degli Uffici, spesso soppressi o accorpati; si è passati da 19 a 10 DG e gli Uffici sono stati ridotti a 2 dai 5 precedenti.

Il Segretario Generale (SG) della Difesa è a capo di questa struttura e dei Direttori Generali del Ministero; per le attribuzioni tecnico-operative il SG dipende dal Capo di Smd, mentre per quelle amministrative dal Ministro.

Il SG è anche il Direttore Nazionale degli Armamenti (Dna) e in questa veste è responsabile della ricerca, sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma; è inoltre responsabile dell'area tecnico-industriale della Difesa, settore nel quale lo sforzo organizzativo è stato particolarmente intenso, culminato con l'adozione del Decreto Legislativo 28/11/1997, n. 459.

Anche il settore del personale civile è stato sottoposto a una sostanziale revisione e ridimensionamento, in base al Decreto del Presidente del Consiglio del 7/2/1997 e al successivo Decreto Legislativo 16/7/1997, n. 265, recante "Disposizioni in materia di personale civile del Ministero della difesa".

In particolare, nell'anno in corso si raggiungerà la quota di 43.000 addetti, obiettivo della riforma⁷; per il 1999 la Nota aggiuntiva prevede 42.324 unità, a fronte delle 54.325 impiegate nel 1990 e delle 45.155 del 1998.

Con il Decreto Legislativo 28/11/1997, n. 464, si è infine provveduto a ridefinire l'organizzazione logistica, operativa e addestrativa, partendo da un'ottica d'integrazione; in particolare, si è costituito l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (Issmi), responsabile per il perfezionamento dei quadri.

Nel complesso quindi la struttura organizzativa del Ministero della Difesa è già stata sottoposta a quei cambiamenti che il documento del Modello di Difesa 1995⁸ riteneva necessari al fine di creare un'ossatura istituzionale adeguata alle mutate esigenze dello strumento operativo.

Si deve tuttavia rilevare come non siano ancora stati pienamente chiariti a livello costituzionale i meccanismi di comando e controllo politico delle Forze Armate in caso di proclamazione dello stato di guerra; la Costituzione prevede, infatti, la potestà del Parlamento nel deliberarlo⁹, conferendo al Governo "i poteri necessari", mentre il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra e ha il comando delle Forze Armate¹⁰.

Inoltre, considerando l'articolo 11 della Costituzione¹¹, comma primo, resta aperto il problema giuridico di definizione degli interventi delle Forze Armate in operazioni che vengono definite "Other than war" (Ootw) e che comportino l'uso della forza al di fuori della difesa del territorio nazionale. In particolare, potrebbero sorgere dei problemi di obbligazione giuridica circa l'impiego di coscritti in tali operazioni: l'articolo 52 della Costituzione prevede infatti la difesa della Patria come sacro dovere e ne fa discendere l'obbligatorietà del servizio militare¹², ma l'azione al di fuori del territorio nazionale potrebbe configurare una prestazione personale che non rientra in tali obblighi di legge e pertanto non imponibile in base all'articolo 23¹³.

4.3.2 Leva obbligatoria

Nell'ultimo decennio la componente di leva delle Forze Armate ha subito una sostanziale contrazione, passando dalle 232.000 unità del 1990 (pari al 60.4% del totale) alle 136.000 del 1999 (48.7%). La riduzione complessiva dello strumento militare da 384.000 a 278.000 è stata ottenuta quasi interamente contraendo la leva.

Il sistema si basa ancora sulla coscrizione obbligatoria della durata di 10 mesi per tutti i cittadini maschi abili maggiorenni, al quale si affianca una legislazione relativa all'obiezione di coscienza da poco rivista (Legge 8/7/1998, n. 230, recante "Nuove norme in materia di obie-

⁷ Art.1, comma 1, Decreto Legislativo 16/7/1997, n. 265.

⁸ Stato Maggiore della Difesa, *Modello di Difesa*, Roma, 1995, pp. 19-25.

⁹ Articolo 78 della Costituzione: "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari".

¹⁰ Articolo 87 della Costituzione: "Il Presidente della Repubblica...ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere".

¹¹ Articolo 11 della Costituzione: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

¹² Articolo 52 della Costituzione: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge".

¹³ Articolo 23 della Costituzione: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

zione di coscienza”) e una progressiva tendenza sia a livello empirico che in sede legislativa a incrementare il ruolo e il peso del servizio volontario¹⁴.

Il gettito di leva è andato progressivamente riducendosi a causa della minore crescita demografica; nel 1990 la base di arruolabili era stimata attorno a 360.000 giovani, mentre nel 1999 si attesta a 260.000 e calerà a 230.000 nel 2005¹⁵.

Dal momento che circa un terzo dei disponibili non è arruolabile per ragioni sanitarie o a vario titolo e che il numero di obiettori di coscienza è in crescita (dai 17.000 del 1990 ai 55.000 del 1997), il numero di giovani in divisa dovrebbe attestarsi attorno ai 160.000 nel 2000 e a 140.000 nel 2005¹⁶. Poiché circa 50.000 fra i giovani chiamati a svolgere il servizio militare viene arruolato in corpi ausiliari o di polizia, oppure presta servizio come ufficiale o volontario, la disponibilità reale di truppa va decurtata in tale ragione.

Appare evidente come il fattore demografico e lo sviluppo della legislazione in materia contribuiscano a ridurre notevolmente la possibilità di mantenere Forze Armate basate sulla sola coscrizione o anche solo prevalentemente formate da soldati di leva, che abbiano una consistenza numerica anche solo pari a quella dell’anno in corso.

Il modello presente non garantisce più la sua sostenibilità, nemmeno nel breve termine, ed è anche in base a queste considerazioni, non ricomprendibili fra quelle dettate da esigenze strategiche, che i responsabili del Ministero della Difesa hanno impostato una politica di riduzione dell’impiego di personale e allo stesso tempo di incentivazione del volontariato.

La componente volontaria è cresciuta progressivamente fino alle 35.500 unità del 1999, e probabilmente il Dpr 2/9/1997, n. 332, recante “Norme per l’immissione di volontari delle Forze armate nelle carriere iniziali della Difesa, delle Forze di Polizia, dei Vigili del fuoco e del Corpo militare della Croce rossa italiana”, contribuirà ad incentivare una richiesta di tali posizioni che finora è risultata non del tutto soddisfacente.

Allo stato attuale il sistema è pertanto basato sulla coscrizione obbligatoria integrata da un crescente numero di volontari di truppa; fino alla fine del 1998 i Ministri della Difesa succedutisi hanno optato per il mantenimento di tale organizzazione, in un contesto di progressiva contrazione dello strumento militare in termini quantitativi e di concomitante incremento della presenza di volontari.

Il Ministro Scognamiglio sostiene la totale professionalizzazione delle Forze Armate, con conseguente termine dell’utilizzo di coscritti, e dovrebbe presentare un piano dettagliato per la progressiva introduzione dei volontari fino al raggiungimento di tale obiettivo¹⁷.

Anche in sede parlamentare sembra aumentare il consenso verso Forze Armate professionali, anche se finora la discussione ha coinvolto solo la Commissione competente, ha portato alla stesura di un documento che evidenzia i vantaggi e le problematiche connesse con tale cambiamento.

¹⁴ Si veda in proposito la pubblicazione della Camera dei Deputati che raccoglie le sedute della Commissione Difesa relative a “Riforma della leva e nuovo strumento militare”, Roma, *Atti Parlamentari XIII Legislatura*, Indagini conoscitive n. 8, 1998.

¹⁵ Dati tratti da: Bellucci, P. e Gori, A. *Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie*, Rivista Militare – CeMiSS, Roma, 1990, p. 9.

¹⁶ Fonte: Villani, D. “Volontari e militari di leva” in *Rivista Militare*, n. 4, 1996, p. 52.

¹⁷ Si vedano in proposito l’intervista rilasciata il 6/5/1999 all’*International Herald Tribune*, l’articolo di Volpini, P. “Italy moves towards all-volunteer forces” in *Jane’s Defence Weekly*, 10/2/1999, p.12 e il Comunicato n. 58 del Consiglio dei Ministri del 3/9/1999.

L'analisi dell'esperienza compiuta da altri paesi consente di individuare costi e benefici del sistema in uso e di quelli alternativi; in Europa vi sono esperienze molto differenziate: in Gran Bretagna il servizio militare è svolto da tempo solo da volontari, l'esercito è molto più ridotto e molto meglio armato, vi è una particolare tradizione militare e il sistema è integrato dalla presenza di una Guardia Nazionale; in Francia si va verso un esercito composto integralmente da professionisti, traguardo che dovrebbe raggiungere nel 2002, come è già avvenuto in Belgio, mentre la Germania sembra voler mantenere la coscrizione, insieme a Grecia e Turchia e ai paesi scandinavi¹⁸.

Le indicazioni emerse da un confronto europeo sono tutt'altro che univoche: appare evidente che una decisione che si basi solo sull'esperienza altrui non può che risultare fuorviante rispetto alle caratteristiche del nostro paese. L'analisi rende però più agevole l'individuazione dei costi economici e sociali connessi con ciascun sistema.

La leva obbligatoria comporta costi economici individuabili all'interno del bilancio della Difesa in termini di stipendi corrisposti, equipaggiamento, vitto, alloggio, mantenimento di infrastrutture e di uffici di selezione, addestramento (oneri diretti per lo stato), ma anche costi sociali dati dal reddito non prodotto dai coscritti e da altri costi non definibili in termini quantitativi, quali l'improduttività del soldato di leva in uno dei periodi più fecondi del ciclo vitale.

La coscrizione è divenuta un obbligo altamente impopolare che si configura come una tassa non monetaria applicata su basi inique, in quanto colpisce solo la componente maschile e abile della popolazione; l'obbligatorietà del servizio è osteggiata anche per il venire meno dei rischi d'invasione che la legittimavano agli occhi del cittadino.

Un soldato di leva è decisamente meno efficiente di un volontario¹⁹ (sempre che il periodo di attività sia maggiore), non solo per ragioni addestrative legate al minor periodo di apprendimento e impiego operativo e alla crescente complessità dei sistemi d'arma moderni, ma anche per differenze motivazionali.

Il volontario di truppa costa però molto di più di un soldato di leva, fino a quattro volte tanto²⁰, e la sua introduzione richiede un quadro normativo di riferimento che incentivi tale scelta non solo economicamente ma prevedendo ulteriori benefici, quali assunzione preferenziale al termine del periodo di ferma e migliore standard di vita rispetto a quello previsto per i coscritti, soprattutto in termini di alloggi e di qualifiche acquisite durante il servizio.

I vertici militari ritengono inoltre che il servizio obbligatorio svolga una funzione di legame fra società civile e mondo militare e che impartisca una lezione di civiltà e costituisca un fattore di moralizzazione dei giovani ad esso sottoposti²¹; questo ruolo svolto dalle forze armate nel corso dei decenni precedenti si scontra oggi con una realtà sociale completamente mutata che non pare più necessitare di questo strumento per giungere a tali fini.

Permane il dubbio circa l'eventuale futura esigenza di mobilitazione, che tuttavia appare al-

¹⁸ Oltre al già citato studio della Camera dei Deputati, per un riassunto delle diverse politiche europee e dei paesi Nato a riguardo, si veda la scheda dell'Iiss, "Volunteers versus conscripts", in *Strategic Comments*, vol. 4, Issue 10, Dec. 1998.

¹⁹ "Conscripts are less effective than regulars, because in 9-12 months of military service they will travel less far up their learning curves than the typical regular. This consideration suggest a conscript weight of one-third of a regular but other evidence suggests a weight of one-half" Owen, N. "How many men do armed forces need? An international comparison", in *Defence and Peace Economics*, vol. 5, n. 4, 1994, p. 273.

²⁰ Come prospettato nel documento finale del già citato studio della Commissione Difesa della Camera.

²¹ Stato Maggiore della Difesa, *Modello di Difesa*, Roma, 1995, p. 34.

tamente remota e comunque ravvisabile con un anticipo definito in termini di anni e non di mesi o giorni.

Da parte di alcune forze politiche persiste il sospetto circa la fedeltà di forze armate professioniste all'ordinamento repubblicano; tale dubbio non è stato mai scientificamente supportato e questa motivazione appare sempre più pretestuosa e sempre meno seguita.

A favore della permanenza della coscrizione l'argomento più forte riguarda il basso costo della manodopera fornita dai soldati di leva, spesso impiegati in funzioni di supporto; tale argomento però configura l'obbligatorietà di un servizio che esula dagli scopi per i quali è esplicitamente richiesto e in base ai quali la prestazione personale è legalmente richiesta.

Un elemento di novità di cui dar conto, anche per la rilevanza che potrebbe avere nell'allargare la base dei volontari, è l'introduzione progressiva del servizio femminile, che potrebbe creare problemi logistici nella sua fase iniziale ma rivelarsi come fattore di successo una volta superata la massa critica necessaria per la sua integrazione.

5. Nuovo modello di difesa

5.1 Le missioni

I cambiamenti intervenuti nell'ambiente internazionale dalla fine del 1989, hanno indotto i vertici delle Forze Armate a rivedere il proprio ruolo e presentare al decisore politico le linee di sviluppo futuro dello strumento militare.

Lo sforzo di adeguare lo strumento ai nuovi scenari ha portato alla stesura di un primo documento, presentato in Parlamento il 26 novembre 1991 dal Ministro della Difesa, successivamente rivisto e aggiornato fino alla pubblicazione da parte dello Smd del Modello di Difesa 1995.

Discussioni in merito si sono svolte a più riprese a livello conoscitivo in sede di Commissioni Parlamentari competenti, spesso su iniziativa dei Ministri succedutisi, ma non hanno finora portato ad una decisione politica, né ad un documento d'indirizzo.

Le Forze Armate hanno così proceduto in un quadro di sostanziale carenza legislativa e di indirizzo e ampia autonomia regolamentare ed esecutiva, riconfigurando in misura parziale la loro azione verso nuove missioni.

Le cinque missioni definite nel Libro Bianco del 1985 sono state ridotte a tre e modificate nella forma e nella sostanza; le funzioni della Difesa così come percepita dai responsabili dell'esecutivo e dallo Stato Maggiore sono: Presenza e sorveglianza, Difesa integrata degli spazi nazionali e Difesa interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale.

Nei documenti ufficiali sul Nmd si trova un'analisi dei rischi e delle minacce, la conseguente caratterizzazione dello strumento militare e la richiesta al *policy maker* di modifiche legali e di attribuzione di fondi coerenti col modello prospettato.

I paragrafi seguenti non si limitano all'analisi dei documenti ufficiali, cercano piuttosto di definire l'adeguatezza del modello proposto, in base all'analisi dei rischi e delle scelte della politica estera italiana svolta in precedenza, nonché le conseguenze in termini organizzativi e di risorse necessarie ai fini dei cambiamenti prospettati.

5.1.1 Presenza e sorveglianza

Tale missione si prefigge di rilevare con tempestività le situazioni di crisi, agire come deterrente nei confronti di potenziali minacce e reagire ad atti ostili. Secondo la definizione ufficiale sono compresi in questa funzione anche la salvaguardia delle istituzioni e gli interventi in caso di pubbliche calamità, compiti orientati verso l'interno e che pertanto esulano dalle problematiche di sicurezza esterna per cui lo strumento militare è pensato.

Il ruolo che interessa in questa sede è quello di presenza avanzata, che il Modello di Difesa si prefigge di ottenere "fin del tempo di pace...mediante l'attività di dispositivi di sicurezza e sorveglianza ai confini e negli spazi aerei e marittimi di interesse"¹.

¹ Smd, *Modello di Difesa*, Roma, 1995, p. 14.

A tal fine si deve disporre di uno strumento di sorveglianza che funga da sensore per la percezione della traduzione delle potenziali minacce definite in precedenza in veri e propri atti ostili; tali mezzi devono rispondere a requisiti di prontezza e tempestività, nonché essere compatibili con i corrispondenti sistemi in uso presso gli alleati (basti a titolo di esempio il sistema di controllo radar Nadge, comune ai paesi Nato).

In termini di materiali disponibili, la sorveglianza dei confini terrestri, la cui necessità è ormai ridotta a presenza poco più che simbolica, richiede mezzi tradizionali quali carri e blindati, truppe di montagna, elicotteri controcarro, in misura decisamente inferiore rispetto a quando la soglia di Gorizia era il principale punto di possibile scontro col nemico orientale.

Preoccupazioni ben maggiori destano gli 8.000 chilometri di costa, per il cui controllo e vigilanza per prevenire non solo infiltrazioni da parte di marine straniere, ma soprattutto l'immigrazione clandestina e talvolta criminale legata alle vaste aree di instabilità balcanica e mediterranea, sono necessari aerei e fregate antisom, pattugliatori costieri e corvette.

La difesa delle zone marine di interesse economico e della libertà delle rotte commerciali, necessaria soprattutto per assicurare la continuità dei rifornimenti di materiali strategici, energia in particolare, richiede una forte presenza marittima, sia di naviglio minore per operazioni costiere, sia di squadre d'altura capaci di controllare vaste porzioni del Mediterraneo anche lontano dalle acque territoriali.

Il controllo dello spazio aereo necessita di strumenti radar, eventualmente anche aviotrasportati, capaci di assicurare non solo la difesa di punto ma anche la sorveglianza estesa ad aree lontane dal territorio. Tali necessità appaiono ancor più stringenti in un ambiente in cui lo sviluppo e la diffusione di missili balistici e *stand-off* aviolanciati è crescente.

I sistemi di controllo devono supportare un sistema di difesa aerea composto da velivoli intercettori con capacità di ingaggio oltre l'orizzonte (Bvr) e da un efficiente sistema missilistico anti missile.

La missione di presenza e sorveglianza non può prescindere da un'effettiva capacità di *intelligence* ed è ampiamente dipendente dai sistemi C4I ad alta tecnologia, apparati costosi e complessi a rapida obsolescenza che necessitano ampi e costanti fondi per la ricerca e sviluppo e personale ben addestrato con competenze specifiche.

In questo contesto, lo sviluppo di un approccio interforze e di collaborazione multinazionale, come già avviene per gli apparati satellitari, risulta indispensabile, non solo in termini strategici ma di sostenibilità tecnica ed economica.

5.1.2 Difesa integrata degli spazi nazionali

È la classica missione della difesa del territorio nazionale e degli alleati, qualora la deterrenza non fosse sufficiente; comporta l'utilizzo della forza contro aggressioni alla nazione o ai suoi alleati atlantici, secondo le clausole di difesa reciproca degli articoli 5 del Patto Atlantico e dell'Ueo.

Sebbene tale evenienza appare poco probabile e con lunghi tempi di maturazione, il livello di rischio ad essa connessa è particolarmente elevato.

Inoltre, la probabilità di azioni ostili aumenta al diminuire della sorveglianza e soprattutto del potenziale deterrente del paese aggredito: è altamente improbabile un attacco contro un paese capace di una risposta più che proporzionale all'offesa subita.

Tale potenziale di dissuasione va però raggiunto senza incorrere nel dilemma della sicurezza, foriero di una corsa agli armamenti: la soluzione del sistema di difesa collettiva della Nato risponde pienamente a questa esigenza e scongiura un pericolo di *escalation* che, a causa dello scarso potenziale di difesa italiano, rimane comunque estremamente improbabile.

Le forze impiegate devono quindi avere un elevato grado di prontezza, essere capaci di sostenere lo sforzo per un periodo anche relativamente lungo, con l'eventuale utilizzo di forze di secondo tempo, e essere integrate sia a livello nazionale sia con quelle degli alleati.

Anche in questa missione, il ruolo dell'Esercito appare decisamente ridimensionato rispetto a quello tradizionale del periodo della guerra fredda.

Premesso che è sempre necessaria una presenza sull'intero suolo del paese, se non altro per conservare una capacità di pronto intervento in ogni area, il grosso delle forze dedicate alla difesa del confine da un'invasione da est e ad assolvere il compito della difesa avanzata nel territorio della ex Repubblica Federale jugoslava e dell'Austria, consistenti principalmente in truppe alpine, artiglieria da campo, forze corazzate e di fanteria motorizzata, dislocate sull'arco alpino o immediatamente a ridosso di esso, possono subire una drastica riduzione.

Il mantenimento di una ridotta presenza sul territorio va compensato in termini di maggior efficacia degli armamenti, elemento di garanzia nel lungo termine: nell'evenienza remota di un ritorno allo scontro in campo aperto, rappresentata essenzialmente dall'involuzione dei rapporti con la Russia, il fattore della supremazia tecnologica funge da deterrente ben più importante della capacità di richiamare uomini male o punto armati.

Alla difesa territoriale l'Esercito dedica le Forze di difesa di stanza a Vittorio Veneto e a Napoli, nonché parte delle Forze alpine di Bolzano, per un totale di 10 brigate² e 5 reggimenti.

L'intensità tecnologica relativamente bassa dei mezzi impiegati consente un utilizzo abbastanza efficace anche di coscritti, se si escludono le forze corazzate e i supporti aerei e del genio. Le nuove tecniche di gestione e controllo del campo di battaglia richiedono però una quantità crescente di strumenti C4I (come il sistema Catrin), difficilmente compatibili con un addestramento ridotto del personale quale è quello dei soldati di leva.

La prospettiva di utilizzo di forze professioniste potrebbe inoltre consentire un'ulteriore riduzione di personale, senza minare la credibilità della difesa, tramite un maggior investimento in capitale umano cui si accompagni una sufficiente programmazione di investimenti in mezzi di nuova generazione.

Per la difesa del territorio da invasioni via mare o aviotrasportate dovrebbe essere sufficiente lo strumento di difesa aeronavale, capace di affrontare l'aggressione ben prima che si possa giungere all'effettivo sbarco del nemico; ciò presuppone un efficace sistema di sorveglianza e la capacità di operare sia in *blue water* sia in modo capillare nelle acque costiere.

La Marina dovrebbe quindi poter disporre di un gruppo d'altura con capacità antisom e protezione aerea autonoma, nonché di più gruppi costieri per azioni di pattugliamento. Una forza principale in grado di proiettare la propria forza contro l'aggressore, con l'eventuale impiego di gruppi da sbarco, rappresenta una capacità di risposta più che proporzionale all'offesa di cui sono capaci la maggior parte dei paesi mediterranei potenzialmente ostili.

La difesa degli spazi aerei sembra essere il settore più sensibile ad un eventuale attacco, anche in virtù della già dibattuta diffusione di vettori a lunga gittata capaci di portare testate Nbc (Nucleari, Batteriologiche, Chimiche); il sistema di difesa aerea richiede un buon numero di caccia ad alta tecnologia, armati con munizionamento a lunga portata ed alta precisione, supportate da un efficiente sistema di comando e controllo basato a terra e in volo e da aerei cisterna da rifornimento e da guerra elettronica.

La difesa missilistica basata a terra, elemento di contrasto delle incursioni missilistiche, necessita di un sistema integrato di scoperta e designazione del bersaglio cui abbinare un'arma Atbm di nuova generazione.

² Ciascuna brigata conta circa 3.000 effettivi.

Lo strumento aereo rappresenta l'arma di rappresaglia per eccellenza, grazie alle sue doti di mobilità e potenza di fuoco; per questa missione sono necessari cacciabombardieri e aerei da soppressione delle difese aeree nemiche (Sead), nonché lo stesso tipo di supporto e munizionamento descritto per gli intercettori.

La missione della difesa integrata territoriale richiede inoltre un vasto utilizzo di sistemi operativi interforze, spesso satellitari, per le telecomunicazioni, il comando e il controllo, strettamente legati al sistema di sorveglianza.

La possibilità di dover intervenire a difesa di un paese alleato, eventualità che pare almeno teoricamente allargarsi con l'ingresso di nuovi membri nell'Alleanza Atlantica e, in un futuro, nell'UE, richiede inoltre una seppur limitata capacità di rischieramento di mezzi e proiezione di forza, legate essenzialmente al trasporto aereo.

Rimane il problema di fronteggiare l'arsenale nucleare di origine sovietica; allo stato attuale, solo la permanenza di armi nucleari americane garantisce una risposta efficace, nell'attesa che gli stati nucleari europei decidano eventualmente di allargare il loro potenziale deterrente agli altri paesi dell'Unione.

La difesa territoriale e gli strumenti ad essa connessi non vanno comunque pensati in un'ottica di autosufficienza, che pare insostenibile, per ragioni di costo e politiche, ma nemmeno di totale o sostanziale dipendenza dai paesi partner.

Poiché la difesa non si sviluppa più nel confronto in campo aperto con un nemico ben definibile, ma è legata a minacce diffuse e di entità medio-bassa, uno strumento numericamente ridotto, formato da professionisti ben armati, può ben sostituire l'esercito di massa di soldati di leva che era preposto alla stessa missione fino all'inizio degli anni novanta, anche in considerazione dell'accresciuta complessità tecnologica dei sistemi d'arma.

5.1.3 Difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale

La salvaguardia degli interessi nazionali al di fuori del territorio dello Stato e nel più ampio ambito dell'azione internazionale, secondo i principi dell'articolo 11 della Costituzione, rappresenta la funzione più innovativa e forse più complessa che le Forze Armate si propongono di svolgere.

La funzione accomuna operativamente interventi dal significato politico ben differente: infatti, mentre la salvaguardia degli interessi esterni rientra nel tradizionale ruolo di garanzia per la sicurezza del paese, contribuire alla sicurezza e alla legalità internazionale non necessariamente risponde a esigenze difensive, ma spesso a politiche di conservazione dello status, del prestigio e del ruolo del paese nei principali organismi e nella comunità internazionale.

Le operazioni internazionali possono infatti rispondere a interessi nazionali, come la Guerra del Golfo o l'invio di forze di stabilizzazione nei Balcani, oppure essere estranei a questa logica, come l'intervento in Mozambico.

Fra le azioni dettate dagli interessi nazionali rientrano quelle in difesa degli approvvigionamenti di materiali strategici e degli interessi economici e commerciali italiani, nonché di stabilizzazione di aree di crisi che potrebbero generare *spill over* negativi sul Paese.

L'utilizzo della forza non direttamente dettato da esigenze difensive, ma dal ruolo giocato dal paese nell'ambito degli organismi internazionali di cui fa parte, presenta una sfida sempre più attuale e ha portato negli ultimi anni all'impiego anche consistente di uomini al di fuori del territorio nazionale.

A titolo di esempio, basti ricordare le recenti esperienze di reparti italiani in Somalia, Mozambico, Bosnia, Macedonia e Kosovo.

L'adesione italiana ai principi che giustificano tali operazioni nell'ambito della Nazioni Uni-

te e al nuovo concetto strategico della Nato, che prevede esplicitamente l'eventualità (immediatamente verificatasi nel Kosovo) delle cosiddette "out of area operations", rende altamente probabile un crescente utilizzo delle Forze Armate all'estero, in missioni di *peace keeping*, *peace enforcing*, *peace making* e *crisis management*.

L'ambito di intervento in osservanza alla missione è estremamente ampio, sia in termini geografici sia di gradazione della forza impiegata: si possono immaginare operazioni appena al di là dei limiti territoriali, come le azioni di pattugliamento marittimo nel vicino Mediterraneo o di polizia in Albania, oppure in zone del pianeta distanti migliaia di miglia, ad esempio l'impiego di forze di interposizione in Angola o nel Nagorno Karabakh.

L'impegno della forza e i rischi connessi variano dalle situazioni di bassa intensità, tipiche del *peace keeping*, simili a interventi per la salvaguardia dell'ordine pubblico, a vere e proprie guerre, come suggerisce l'esperienza della coalizione anti irakena.

In genere la funzione di difesa degli interessi esterni richiede un grado di operatività sufficientemente indipendente dal supporto di paesi amici o alleati, come ha dimostrato l'intervento in Albania e in linea più generale il problema della libertà delle rotte commerciali.

Elevata prontezza e mobilità sono i requisiti per le forze impegnate, cui si aggiunge l'integrabilità e interoperabilità, non solo infra-Arma, ma soprattutto con le forze degli altri paesi cooperanti nelle missioni multinazionali.

Le forze di intervento a lungo raggio, chiamate a implementare le decisioni della politica estera italiana, europea o atlantica, devono essere necessariamente composte in una visione interforze che superi le divisioni fra le singole Armi.

Motivazione politiche sconsigliano l'utilizzo di coscritti in tali operazioni, soprattutto se il rischio di perdite è alto, in quanto l'opinione pubblica è restia ad accettare il sacrificio di vite che non corrisponda ad un'effettiva e immediatamente verificabile necessità di difesa.

La situazione in cui operano le Forze Armate al di fuori del territorio nazionale, spesso a contatto con popolazioni civili culturalmente differenti, richiede cautele e addestramenti particolari, soprattutto per evitare che si verifichino episodi incresciosi quali quelli registrati in Somalia.

Il conflitto nel quale si agisce è spesso altamente asimmetrico e richiede pertanto capacità di modulazione della forza ed eventualmente di incremento progressivo dello strumento in caso di necessità.

La componente terrestre impiegata deve possedere caratteristiche ben diverse da quelle di una forza impiegata per lo scontro frontale e la difesa territoriale. I principali mezzi necessari sono quelli per il trasporto e la difesa del personale, eventualmente anche da attacchi terroristici con armi Nbc, ma soprattutto da munizionamento di piccolo calibro.

Le armi di maggior impatto o difficile mobilità, quali carri armati e pezzi d'artiglieria pesante e a lunga gittata, elicotteri anticarro e batterie missilistiche antiaeree, oltre a creare problemi logistici per il loro schieramento, nella maggior parte dei casi sono non necessari o non adeguati, sia in termini politici, in quanto creano un'immagine troppo aggressiva, sia di rapporto costo/efficacia. Per queste ragioni si deve prevederne l'utilizzo nelle operazioni di *peace enforcing*, ma non di *peace building* o *peace keeping*.

L'Esercito ha già predisposto una Forza di intervento rapido (Fir) che consente di partecipare a missioni internazionali, costituito da tre brigate e tre reggimenti dette Forze di proiezione (Fop); l'obiettivo è di poter disporre di una quantità di uomini ben addestrati e di immediato impiego, che sia dello stesso livello non solo numerico, ma anche per equipaggiamenti, dei principali paesi con cui l'Italia coopera.

Allo stesso tempo, queste forze devono essere impiegabili in operazioni nazionali e quindi in condizioni di autonomia rispetto agli alleati.

Alle forze di terra si affiancano quelle anfibe, appartenenti alla Marina, naturale strumento di proiezione di forza dal mare; allo stato attuale, vi sono 1.000 uomini impegnati, con tre navi da sbarco tipo Lpd (Landing Platform Dock).

Alla Marina compete anche il compito di sgombrare da ogni pericolo le rotte commerciali, soprattutto con opere di sminamento, effettuare missioni di *sea control* e protezione delle Sloc (Sea Lines Of Communication); eventualmente, deve poter procedere a blocchi navali per far rispettare embarghi commerciali o bellici.

Tutti questi impegni richiedono, oltre ad una buona componente di mezzi da sbarco, un intero gruppo d'altura con capacità di autoprotezione da attacchi aeronavali e sottomarini, dotato quindi di velivoli ad ala fissa per missioni Cap (Combat Air Patrol) e ad ala rotante antisom e naviglio da difesa aerea, possibilmente con sistemi del tipo Aegis, e cacciamine capaci di operare in *blue waters*.

L'impegno in scenari lontani dalla costa italiana per periodi potenzialmente molto lunghi, richiede un'adeguata dotazione di mezzi di supporto tecnico, in particolare rifornitori e petroliere.

L'Aeronautica risulta coinvolta in operazioni oltre confine principalmente in due componenti: trasporto aereo e appoggio diretto.

La capacità di trasporto di truppe e materiali via aerea è il principale fattore cui è legata la prontezza operativa dell'Esercito; poiché il fattore temporale è uno dei principali fattori di successo, la capacità di schierare rapidamente contingenti in zone anche molto distanti da quelle di origine, con equipaggiamenti già operativi (senza per esempio dover rimontare alcuni sistemi d'arma), diventa una priorità.

Spesso le operazioni si svolgono in territori logisticamente arretrati, rendendo di scarsa utilità i mezzi civili non adatti a piste semipreparate e richiedono quindi l'impiego di velivoli adatti. Capacità di trasporto e sistemi d'arma da trasportare devono essere inoltre progettati in un'ottica di compatibilità.

L'appoggio diretto è particolarmente necessario nell'eventualità di operazioni ad intensità medio-alta e necessita di radar aviotrasportati tipo Awacs per coordinare l'azione di apparecchi da combattimento da *close support*. L'esigenza di operare lontano dalle basi richiede una buona capacità di rifornimento in volo, quindi la disponibilità di aerei cisterna e di velivoli dotati delle sonde compatibili.

Le operazioni al di fuori del territorio nazionale, in particolare se ad alta intensità e di lunga durata, comportano usura dei mezzi impiegati molto accentuata e logoramento del personale e richiedono fondi per il funzionamento superiori a quelli normalmente previsti per il normale esercizio. Per queste ragioni si deve approntare una forza di intervento di dimensioni triple rispetto a quelle effettivamente schierate, in modo da consentire una rotazione degli uomini ogni 4 mesi.

Gli interventi dovrebbero inoltre godere di finanziamenti ad hoc, aggiuntivi rispetto ai fondi ordinari; gli stanziamenti dovrebbero non solo coprire le maggiori spese d'esercizio, ma anche compensare l'usura dei mezzi.

5.2 Strumenti necessari

5.2.1 Mezzi

In questo paragrafo cercheremo di definire il complesso dei mezzi necessari al fine di assolvere le missioni, fronteggiare i rischi e sostenere le scelte di politica estera dell'Italia nel prossimo decennio.

A tal fine ci avvarremo del concetto di sufficienza difensiva, applicato nell'ambito delle alleanze cui il paese partecipa; non si presume cioè che si debba "fare da sé", poiché l'autarchia nel campo della sicurezza comporterebbe dei costi politici ed economici insostenibili, ma che lo strumento debba essere adeguato ai compiti definiti in precedenza, a livello quantitativo e qualitativo.

La partecipazione italiana alla Nato, alla Weu (Western European Union, Ueo) e alla UE comporta l'inserimento del sistema di difesa nazionale in un'arena più vasta, consentendo un impegno decisamente inferiore e un deterrente ben maggiore di quanto sarebbe possibile seguendo una politica autarchica. Allo stesso tempo, comporta però alcuni oneri aggiuntivi e quantomeno lo sviluppo di uno strumento credibile ai fini della partecipazione stessa alle alleanze.

Nel definire la capacità militare minima, si è tenuto conto sia degli studi compiuti dai militari stessi, sia di innumerevoli opinioni indipendenti; questo studio pertanto non è una semplice esposizione del Modello di Difesa ufficiale e non trae conclusioni sulla base dei documenti ufficiali, ma da un'analisi critica della problematica nel suo complesso.

Per l'Esercito si ritiene equilibrata una struttura basata su 10 brigate in vita³, di cui 6 dedicate alla difesa territoriale (due corazzate, due meccanizzate, due alpine) e 4 di forze di proiezione (due meccanizzate e due aerotrasportate), con i relativi supporti del genio, aviazione e difesa aerea.

Per armare tali unità, tutte a elevata prontezza operativa e formate da soli professionisti, si prevedono circa 400 carri pesanti (Mbt), di cui almeno la metà di nuova generazione (tipo Ariete), altrettanti blindo tipo Centauro, un totale di 1.500 veicoli blindati da trasporto truppe, fra cui alcuni anfibi, da rinnovare progressivamente nell'arco di un decennio.

L'artiglieria nel suo complesso subirà una contrazione, in particolare quella campale, poco adatta a forze di proiezione, mentre dovranno essere ammodernate le armi individuali anticarro; si può prevedere una necessità di circa 1.000 pezzi.

Il sistema di difesa aerea di punto andrà completamente aggiornato, con un incremento della componente individuale (Stinger).

L'efficacia e la duttilità di impiego di elicotteri d'attacco e d'assalto, sia in operazioni di difesa sia fuori area, suggerisce un incremento numerico e un aggiornamento di questi sistemi d'arma: circa 80 elicotteri controcarro tipo Mangusta o equivalenti e un centinaio di elicotteri da assalto di nuova generazione.

I velivoli da supporto andranno realisticamente diminuiti, anche in virtù dell'obsolescenza di molti modelli; complessivamente potrebbero bastare un centinaio di elicotteri di nuova generazione, di cui una trentina da trasporto pesante (EH-101) e i rimanenti medi (NH-90 e A-139).

L'Esercito dovrebbe poter contare su una migliore capacità di trasporto aereo ad ala fissa fornita dall'Aeronautica.

Per la sorveglianza del campo operazioni sono necessari sempre più aerei teleguidati tipo Uav (Drone), in sostituzione dei ricognitori pilotati.

Si dovrebbero prevedere dotazioni individuali anti Nbc; anche i mezzi da trasporto truppe dovrebbero esserne provvisti.

Il sistema C4I va rinnovato, tenendo conto delle esigenze di interoperabilità sia interforze sia con le forze armate alleate.

La struttura territoriale deve essere concentrata e ridotta, consentendo dismissioni delle infrastrutture non più necessarie, a vantaggio di un miglioramento delle rimanenti.

³ Corrispondenti a circa 30.000 uomini in totale

La Marina dovrebbe svilupparsi su due gruppi d'altura autonomi, ciascuno con un'unità portaeromobili di comando, due caccia di sorveglianza aerea, 5 fregate antisom o polifunzionali, tre sottomarini e due navi rifornimento.

La seconda unità maggiore dovrebbe essere una portaerei da almeno 20.000 tonnellate, con elevate capacità di comando e controllo e proiezione e protezione aerea, mentre i quattro caccia oggi disponibili andranno sostituiti entro cinque o sei anni, come le fregate e almeno la metà dei sottomarini.

Alle grandi unità d'altura si aggiunge una forza da sbarco composta da 4 navi da 8.000 tonnellate, che fungono da appoggio per gli uomini del San Marco e per i loro mezzi da sbarco.

La forza secondaria necessita di 4 pattugliatori e 10 corvette, alcune delle quali da rimodernare, 10 pattugliatori costieri di nuova concezione e una linea di 15 cacciamine rinnovata.

L'insieme delle navi logistiche e d'appoggio dovrebbe rimanere sostanzialmente invariato, con l'aggiunta di un rifornitore di squadra e il passaggio di competenza di alcune navi cisterna alla Protezione Civile.

La componente dell'Aviazione di Marina dovrebbe raddoppiare il numero degli aerei ad ala fissa, necessari per equipaggiare la seconda unità portaeromobili, mentre la componente ad ala rotante va integralmente rinnovata, così come i gruppi di volo antisom, basati su 14 velivoli che sostituiscano gli Atlantic.

Si dovrebbe procedere a una razionalizzazione delle basi navali, in connessione con l'auspicata riorganizzazione del sistema delle Capitanerie di Porto e del complesso dei mezzi di pubblica sicurezza che operano in acque costiere.

L'Aeronautica necessita una ristrutturazione radicale; i velivoli necessari sono quantificabili in 234 da combattimento e 275 da supporto a vario titolo, per un totale di 509 apparecchi.

La componente di difesa aerea dovrebbe essere assicurata dai 121 Efa-2000 (Eurofighter Typhoon) già programmati, aerei dotati anche di una certa capacità multiruolo, mentre nel prossimo decennio le missioni di bombardamento e interdizione saranno di competenza di una settantina di Tornado Ids o Ecr, sottoposti a programmi di ammodernamento.

La scarsa efficacia e l'elevato costo dell'Amx, soprattutto nelle prime versioni, suggerisce di rinunciare alla metà dei cacciabombardieri leggeri oggi operativi, possibilmente rivendendoli; potrebbero rimanere così 40 Amx degli ultimi lotti, quelli con i sistemi e l'avionica più moderni.

Si dovrà investire in sistemi *force multiplier* (moltiplicatori di forza), in particolare due aerei da sorveglianza aerotrasportata (Awacs), necessari per rendere gli aerei d'attacco operativi anche senza il contributo degli E-3 Nato, sei *tanker* per il rifornimento in volo e sei apparecchi dedicati alla guerra elettronica, Prowler o equivalenti. Anche l'acquisto di missili *stand-off*, AA e AG, rientra tra le priorità.

Il settore del trasporto aereo accresce la sua importanza e dovrebbe essere costituito da 50 velivoli, in buona parte pesanti, di nuova concezione (Fla, C-17 Globemaster) o quantomeno riprogettati (come il C-130J).

Per l'addestramento serviranno 80 aerei di nuova concezione, che vadano progressivamente a sostituire l'MB-339.

La componente elicotteristica, responsabile per il Sar e *combat Sar* (Search And Rescue), dovrebbe rimanere numericamente invariata, ma dotata di nuovi apparecchi.

I compiti di supporto e servizio di trasporto di stato richiedono complessivamente circa ottanta velivoli di vario tipo, alcuni dei quali da rimpiazzare con modelli recenti.

La difesa aerea basata a terra richiede un sistema missilistico che vada al di là della semplice difesa di punto e sostituisca l'obsoleto Nike Hercules; la componente radar va costantemente aggiornata per rimanere compatibile con le esigenze di controllo integrato a livello Nato (Nadge).

L'affievolirsi di una minaccia d'attacco diretto favorisce inoltre il processo di razionalizzazione delle basi aeree: potrebbero esserne sufficienti 11, mentre le rimanenti andrebbero mantenute in efficienza ridotta tramite un sistema di rischieramenti periodici.

La componente C4I, dotata di sensori e sistemi di rilevamento e comunicazione anche satellitari, richiederà notevoli investimenti nell'Area Interforze, soprattutto in programmi di cooperazione con i principali alleati.

L'Area Interforze dovrebbe inoltre rivedere la politica di gestione delle infrastrutture, adeguandola alle modificate esigenze di personale.

5.2.2 Esercito professionale

Negli ultimi mesi il governo, tramite il Ministro della Difesa, ha più volte trasmesso la propria intenzione di procedere alla riorganizzazione delle Forze Armate, optando per una loro completa professionalizzazione con il recente disegno di Legge autorizzato dal Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999⁴. Anche i discorsi a margine del dibattito sui futuri sviluppi della Pesca sembrano indicare la scelta di uno strumento militare interamente professionale come una necessità.

Allo stato attuale il sistema è già essenzialmente misto, con una componente di volontari che ammonta al 22% della truppa e la componente di coscritti in deciso calo, per motivi demografici e sociali.

I responsabili politici si sono già impegnati a non inviare soldati di leva in scenari operativi al di fuori del paese, limitando il loro contributo alla difesa nazionale e al supporto della sicurezza interna dei cittadini.

La volontà governativa sarebbe di per sé sufficiente a giustificare uno studio che prenda in considerazione una riforma "a leva zero", senza tenere in considerazione scenari misti leva-volontari; in realtà, l'opzione a favore di Forze Armate integralmente professioniste è legata a considerazioni di sostenibilità, efficacia, efficienza, economicità ed equità.

Il primo problema che si pone a chi si dovesse proclamare favorevole al mantenimento di una struttura ampia, è quello della sostenibilità di tale approccio: le proiezioni demografiche mostrano come la disponibilità di maschi arruolabili nel prossimo decennio non permetterebbe di intrupparne 140.000 come avviene oggi⁵.

Alla considerazione demografica va aggiunta la crescita del numero di coloro che optano per forme di servizio alternativo a quello militare, nonché l'auspicato e probabile incremento di coloro che rinviando il servizio per motivi di studio.

A meno che non si allarghi l'obbligatorietà del servizio militare alle donne, ipotesi di scuola assolutamente non realistica per molteplici ragioni, la sola demografia da torto a chi volesse Forze Armate a ranghi invariati.

Le proiezioni demografiche sono però compatibili con uno strumento militare ridotto, misto leva-volontari; qualunque ipotesi che comporti una componente di truppa inferiore alle 120.000 unità complessive è sostenibile da questo punto di vista.

La scelta di proporre Forze Armate ridotte a 180.000 unità complessive, di cui 110.000 volontari di truppa a ferma triennale o quinquennale, si basa su ragioni di adeguatezza dello stru-

⁴ Comunicato n. 58 del 3-9-1999.

⁵ Si veda a proposito CeMiSS, *Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie*, Roma, Rivista Militare, 1990, p. 9.

mento agli scenari operativi prospettati e ai nuovi sistemi d'arma, nonché di "equità contributiva" nella società.

L'impiego previsto per le Forze Armate nei prossimi anni, così come delineato in precedenza, risulta difficilmente o punto compatibile con la permanenza di coscritti: è particolarmente vero per le azioni fuori area, ma anche per l'impegno di difesa in quadro europeo, dove ragioni di rango e ruolo non permetterebbero di contribuire con elementi di qualità inferiore rispetto ai principali partner.

L'evoluzione dei sistemi d'arma, sempre più caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico e da crescente complessità, suggeriscono l'inadeguatezza di un addestramento breve e basilare quale quello cui sono attualmente sottoposti i coscritti.

L'obbligo di leva rappresenta inoltre un onere sociale a carico di un ristrettissimo gruppo di cittadini, una vera e propria tassa aggiuntiva che discrimina in base al sesso, alla capacità fisica e intellettuale della popolazione; quando si calcolano i costi della leva, si omette di considerare il quadro macroeconomico generale: 136.000 coscritti, ad un tasso di occupazione medio del 60% e con uno stipendio di 15 milioni annui, tassato per il 20%, rappresentano 1.224 mld di reddito non prodotto e quasi 250 mld di imposte non incamerate.

La "tassa di leva", oltre che iniqua, appare inoltre inutile in seguito al mutato ambiente internazionale e alle diverse esigenze di difesa; durante la guerra fredda, per contrastare la minaccia d'invasione da nord est era necessario un esercito di massa, mentre oggi questa evenienza è scomparsa, e con essa le sue conseguenze.

L'approccio finora seguito consiste nel definire i mezzi adeguati alle strategie e quindi equipaggiarli con la quantità e la qualità necessaria: "*manning the arms, rather than arming the men*"⁶.

Il processo decisionale solitamente seguito dai responsabili delle Forze Armate sembra opposto, o comunque teso a massimizzare un *mix* di uomini e mezzi, probabilmente anche per ragioni di prestigio e lotta per l'allocatione delle risorse in sede di bilancio.

L'ultima versione ufficiale del Modello di Difesa propone un sistema misto costituito da 250.000 uomini, di cui 150.000 truppa, metà di leva e metà volontari; studi indipendenti indicano ipotesi di riduzione fino a 225.000 (Silvestri), mentre uno studio di Devoto e Perani, presentato alla Camera⁷, giungeva a 160.000 tutti volontari, prescindendo però da una specificità analisi strategica.

La proposta che appare plausibile, a più di tre anni dall'ultimo Modello, comporta l'impiego di 180.000 uomini, tutti volontari, 115.000 per l'Esercito, 30.000 in Marina, 35.000 per l'Aviazione, più 43.000 civili.

I volontari di truppa ammonterebbero a 110.000 (61.1%), i sottufficiali a 51.100 (28.4%) e gli ufficiali a 18.900 (10.5%), di cui 1.900 dirigenti (1.1%); questo comporta un calo di 99.620 unità rispetto al 1999 (-35.6%), con una crescita di 70.103 volontari di truppa (+ 175%), l'abolizione completa della leva e una riduzione di 22.802 sottufficiali (-31%) e 10.843 ufficiali (-36%).

Fra i principali problemi posti da questo ridimensionamento, vi sono le modalità con cui attuare i tagli fra gli ufficiali, in particolare dirigenti, e fra i sottufficiali; non dovrebbero esser-

⁶ Owen, N. "How many men do armed forces need? An international comparison", in *Defence and Peace Economics*, vol. 5, n. 4, 1994.

⁷ Rapporto CeSPI a cura di Devoto, G. e Perani, G. su *Prospettive di razionalizzazione e professionalizzazione per le Forze Armate italiane*, Roma, Camera dei Deputati, 1997.

vi particolari problemi del tagliare gli ufficiali di complemento, in ferma prolungata, richiamati e di prima nomina, ma i rimanenti 7.000 esuberanti potrebbero creare difficoltà nella fase di transizione.

La scelta di un modello "tutto volontari" comporta inoltre la necessità di trovare un numero di volontari, idonei fisicamente e intellettualmente, sufficiente a coprire il fabbisogno; tale valore varia a seconda della durata della ferma (essenzialmente o triennale o quinquennale) e del periodo di transizione.

A questo proposito, occorre definire il *mix* di strumenti (stipendio, *benefits*, status, sicurezza di impiego, carriera e accesso a posti pubblici) necessari per attrarre volontari, possibilmente con un grado di istruzione almeno pari a quello medio registrabile fra i coscritti.

A regime, una ferma di 3 anni comporta un fabbisogno annuo di circa 37.000 volontari; la ferma quinquennale richiede invece un ricambio di 22.000 uomini l'anno. La ferma di 5 anni dovrebbe essere più efficiente, in quanto consentirebbe un migliore addestramento e una maggiore operatività, ma potrebbe rivelarsi troppo impegnativa ed impopolare fra i possibili volontari.

Il periodo di transizione può essere ipotizzato in 3 o 5 anni, con un fabbisogno di 23.400 volontari in più per anno nel primo caso e 14.000 nel secondo; si potrebbero studiare transizioni più graduali (decennali per esempio) o più radicali, ma si scontrerebbero con resistenze troppo forti nel secondo caso e con ragioni di efficacia, efficienza ed economicità nel primo.

In ogni caso, rimane irrisolto il problema dell'iniquità che il termine graduale dell'obbligo di leva necessariamente comporta fra gli arruolabili durante gli anni di transizione.

L'Esercito verrebbe ridimensionato del 35%; la truppa ammonta a 84.000 unità (73% dell'Esercito), sufficienti per il mantenimento in vita di 10 brigate da 3.000 uomini pienamente operative e relativi supporti e rinalzi.

Un Esercito interamente professionista comporta una radicale revisione della componente organizzativa territoriale, delle infrastrutture e dell'addestramento: si può prevedere una radicale contrazione della struttura territoriale, una riqualificazione delle infrastrutture (meno numerose, più adatte a una permanenza pluriennale) e un incremento qualitativo dell'insegnamento nelle Scuole, cui corrisponde una contrazione numerica.

La componente operativa dovrebbe attestarsi attorno ai 90.000 uomini, con un rapporto di circa 3 a 1 fra operativi e supporti; la componente di personale dovrebbe quindi poter disporre di un *mix* di mezzi capaci di armare circa 30.000 forze operative, con un impiego operativo medio di 4 mesi.

Il nuovo rapporto personale-mezzi dovrebbe attestarsi attorno ai 144 uomini per Mbt, contro i 348 del 1998, da conseguire grazie a una maggiore capitalizzazione ed efficienza.

La Marina si avvarrebbe di 30.000 effettivi (-25%), di cui 14.000 volontari di truppa (47%, +6.000 uomini), 12.600 sottufficiali (42% del totale, -19% dal 1999) e 3.400 ufficiali (11%, -1.547 uomini). Le unità navali a disposizione occupano circa 11.000 uomini, 3.000 sono impiegati nell'Aviazione di Marina e 1.000 nei Marine.

La componente operativa dovrebbe attestarsi a 22.000 uomini circa, confermando un rapporto di 3 a 1 con la struttura di supporto; la razionalizzazione delle basi navali e dei servizi a terra, accompagnata da una revisione del servizio costiero, è la chiave per raggiungere quest'obiettivo.

Un sostanziale taglio di personale porterebbe il rapporto uomini per 1.000 tonnellate da 444 a 333, migliorando sensibilmente nel paragone con le marine francese e tedesca e avvicinandosi al valore record di 159 della Royal Navy.

L'Aeronautica è la Forza Armata che subisce il maggior ridimensionamento e che deve compiere il processo di rinnovamento più difficile, soprattutto a causa di una gestione territoriale dispersiva.

Se durante la guerra fredda esigenze di differenziazione del rischio richiedevano la suddivisione dei gruppi di volo in molte basi, oggi non è più così e si può procedere ad un processo di concentrazione in 11 aeroporti.

Rimane la necessità per l'Italia di offrire, nei momenti di crisi, la propria capacità di "un-sinkable carrier" agli alleati, come dimostra la crisi in Kosovo; per rispondere a questa esigenza dovrebbe essere sufficiente un utilizzo delle basi a rotazione, effettuando periodicamente brevi rischieramenti, mantenendo così l'efficienza minima in un numero doppio di basi, la metà delle quali "on call".

L'Aeronautica dovrebbe attestarsi a 35.000 unità (-48%), di cui 12.000 volontari di truppa (34%), 18.500 sottufficiali (54%, -41% dal 1999) e 4.500 ufficiali (-2.645, -37%). Oltre a problemi per il reperimento di 8.000 volontari in più, rimane ancora parzialmente irrisolta la questione dell'esodo dei piloti verso il più remunerativo impiego nell'aviazione civile.

Gli apparecchi complessivi dovrebbero essere 510 di cui 270 di supporto e 240 da combattimento, con una media di circa 45 aerei per aeroporto.

Il rapporto personale-mezzi dovrebbe così passare da un disastroso 418 a 150, migliore rispetto alla situazione attuale di Francia e Germania e pari a quello inglese, con un consistente recupero di efficienza.

Merita un accenno infine il ruolo del personale civile del Ministero, che dovrebbe attestarsi a 43.000 unità; considerazioni politiche potrebbero suggerire non siano ulteriormente comprimibili, sebbene debbano servire un numero di effettivi molto ridotto (-100.000 personale militare).

In realtà si potrebbe ipotizzare qualche piccola riduzione, ma questa potrebbe essere compensata dalla civilizzazione di alcune mansioni e ruoli oggi di competenza dei militari, sulla scorta dell'esempio britannico.

Se si volesse mantenere una ridotta organizzazione territoriale, necessaria ai fini della mobilitazione (nel caso infausto e improbabile che ve ne sia bisogno), questo compito potrebbe essere svolto da civili.

Probabilmente dovrebbe cambiare la composizione del personale civile, oggi prevalentemente composto da operai e impiegati di bassa qualifica, a favore di una maggiore efficienza e adeguatezza ai nuovi compiti assegnati.

5.3 Effetti sulla spesa per la Funzione Difesa

La riforma proposta presenta un notevole impatto sulla struttura e sul livello della spesa per la Funzione Difesa; una seria programmazione non può dimenticare i vincoli economici e di bilancio cui è sottoposta.

Un incremento radicale della spesa per la difesa non sarebbe compatibile con le ristrettezze delle finanze pubbliche e aumenti anche di lieve entità vanno rigorosamente giustificati in termini di efficienza, per ottenere un consenso sufficiente per la loro approvazione.

Il *policy maker* dovrebbe inoltre tenere conto dell'impatto macroeconomico delle modificazioni introdotte nel settore della spesa per la difesa; in questo ambito, la qualità della spesa ha rilevanza anche maggiore rispetto al livello della stessa.

I costi per l'addestramento e le spese d'investimento in sistemi d'arma e ricerca e sviluppo hanno infatti un impatto particolarmente positivo rispettivamente sulla crescita del capitale umano e per la produzione industriale, in particolare in ambito tecnologico.

Le spese sostenute per addestrare il personale al di là del livello di base (ad esempio l'utilizzo di sistemi informatici), accrescono le qualifiche dei lavoratori e forniscono personale migliore al settore pubblico o privato che dovesse assumerli in seguito al periodo di ferma nelle

Forze Armate. Le sinergie con il corpo di Polizia sono le più evidenti, ma il reimpiego di volontari ben addestrati non si limita alle forze di pubblica sicurezza.

Le spese per investimento meritano una particolare attenzione, poiché da esse dipende il futuro di un'industria particolare, quella della difesa, che per capacità tecnologiche può rivelarsi elemento trainante di altre industrie civili, in particolare nei settori elettronico, informatico e aerospaziale.

L'industria per la difesa produce beni che sono in linea di principio non richiesti o inaccessibili alla domanda privata, ottenuti tramite tecniche di produzione specifiche del settore e poco flessibili, la cui fornitura è vitale ai fini della sopravvivenza stessa dello Stato.

Gli armamenti sono sempre più una componente essenziale della produzione di sicurezza e una loro eccessiva obsolescenza compromette l'efficacia dei grandi eserciti di massa.

L'industria deve operare in un contesto concorrenziale, secondo criteri privatistici, ma soprattutto deve poter contare su un flusso continuato e prevedibile di commesse (la produzione di un sistema d'arma richiede infatti alcuni anni, spesso un decennio), concentrate possibilmente nei settori ad alta tecnologia (il cui *know-how* è massimamente impiegabile dall'industria civile).

Discorso analogo vale per la spesa in ricerca e sviluppo.

Attualmente il 46.3% della spesa per la Funzione Difesa è dedicato al personale, mentre il modello proposto suggerisce una sua riduzione al 38.5%; anche il peso della spesa per l'esercizio verrebbe contratto di quasi un terzo, al 22.3%, con la crescita però degli stanziamenti per formazione e addestramento dal 2.6% al 4.5%.

Lo stanziamento per investimenti dovrebbe passare dall'attuale 24.9% del totale al 39.3%, con un forte incremento della spesa mezzi (+85%) e per R&D (+130%).

Poiché non sono conseguibili risparmi superiori ai 700 mld nei settori menzionati e la spesa per investimenti necessaria a coprire i programmi di ammodernamento descritti in precedenza è di circa 4.800 mld superiore a quella attuale, si può prevedere un incremento del fabbisogno annuo della Funzione Difesa di circa 4.100 mld, pari a circa il 18% dello stanziamento per il 1999.

Il modello proposto si struttura nell'arco di dieci anni e non considera gli aggiustamenti necessari nel periodo di transizione; i valori riferiti sono in Lire 1999 e dovrebbero essere mantenuti costanti in termini reali per il periodo previsto.

Con la riforma prospettata, il valore della spesa per le Forze Armate in rapporto al Pil passerebbe dall'attuale 1.07% all'1.27%, sempre ben al di sotto del livello dei principali partner europei.

Ad un incremento immediato e continuato di 20 punti base, potrebbe sostituirsi un approccio incrementale che porti ad un incremento medio reale di tale entità nell'arco di dieci anni.

Vediamo ora in dettaglio l'impatto economico della riforma proposta sui singoli settori di spesa: personale (militare e civile), esercizio (formazione, manutenzione, infrastrutture, funzionamento, varie) e investimento (in R&D, mezzi e infrastrutture).

5.3.1 Personale

La spesa per il personale militare prevista per il 1999 ammonta a 8.290 mld, mentre quella per il personale civile è di 2.050 mld; a regime, il modello di difesa proposto dovrebbe mantenere invariata la spesa per il personale in termini reali.

La struttura della spesa per il personale verrebbe però radicalmente cambiata: a fronte dell'azzeramento delle retribuzioni per i soldati di leva (circa 300 mld), la spesa per i volontari si attesterebbe a 3.850 mld circa, con un incremento di circa 3.000 mld. La remunerazione dei vo-

lontani viene calcolata in 35 milioni lordi, al fine di stimolare la domanda per questo impiego da parte di lavoratori con un livello di educazione non basso, nonché di evitare la competizione con il corpo di Polizia.

La spesa complessiva rimane invariata grazie ai tagli soprattutto della componente sottufficiali e ufficiali.

Il livello di investimento in capitale umano crescerebbe sensibilmente, in quanto a fronte di una riduzione di 100.000 unità lo stanziamento rimarrebbe sostanzialmente invariato.

Gli studi sulla spesa per il personale sono interamente dipendenti dal livello previsto di remunerazione, e pertanto possono presentare scarti anche notevoli in entrambe le direzioni; i valori medi proposti nascono dal confronto di valori ottenuti da fonti di varia natura e coerenti con l'attuale livello retributivo.

Si tenga comunque presente che variazioni di pochi milioni significano differenze nell'ordine di decine di miliardi; la dinamica degli stipendi nel nuovo sistema dovrebbe pertanto seguire le indicazioni fornite dal mercato del lavoro nel periodo di transizione. Il processo di definizione dei livelli retributivi è sottoposto a forze che esulano in buona parte dal controllo del pianificatore e giunge a compimento solo dopo un periodo di contrattazione e aggiustamento che può durare alcuni anni.

La fase di transizione fra modelli di difesa rappresenta quindi un momento estremamente delicato, di difficile pianificazione finanziaria, in quanto le spese dipendono dall'effettiva velocità di adattamento al nuovo sistema.

Nella fase di transizione è altamente probabile la comparsa di fenomeni di resistenza da parte delle categorie maggiormente colpite dalla riforma, in particolare ufficiali dirigenti e sottufficiali.

Mentre la riduzione del numero degli altri ufficiali andrebbe a pesare sostanzialmente su personale non in Spe, non necessario in un esercito professionista (gli ufficiali di complemento, richiamati o in ferma prolungata ammontano infatti a 5.978, più della metà dei 10.391 esuberanti previsti), la diminuzione degli alti gradi sarebbe malvista dai pianificatori stessi e potrebbe creare problemi di gestione dei vertici interforze.

La scure si abbatterebbe assai pesantemente sui sottufficiali, soprattutto dell'Aeronautica; proprio da questo comparto si ritiene di poter ricavare i maggiori risparmi, necessari per il contenimento della spesa.

La transizione comporterebbe inoltre un maggior onere per pensioni anticipate e per la riqualificazione del personale da destinare ad altri settori dell'economia pubblica e privata; la dimensione di tali maggiori costi è di difficile definizione, ma andrebbe comunque tenuta in considerazione ed eventualmente finanziata con provvedimenti ad hoc.

In termini di equilibrio macroeconomico e efficienza dello strumento, i risparmi conseguiti da un modello equilibrato dovrebbero comunque più che compensare gli eventuali maggiori costi della transizione.

L'equilibrio finale dovrebbe garantire una sostanziale invarianza della spesa per il personale; la riforma dovrebbe rispettare tale vincolo.

Il personale civile dovrebbe mantenere inalterata la propria consistenza e livello di costo (43.000 dipendenti per una spesa di 2.050 mld), nonostante la riduzione dello strumento militare, coerentemente con una politica di "civilizzazione" di alcune funzioni oggi svolte da uomini in divisa.

La necessità di arruolare un elevato numero di volontari potrebbe richiedere un incremento della loro remunerazione, al fine di attrarne un congruo contingente.

Bisogna inoltre prevedere la concessione di benefici per i volontari aggiuntivi rispetto al solo stipendio, i cui costi ricadono in parte sulle spese di esercizio.

5.3.2 Esercizio

La spesa d'esercizio nel 1999 si attesta a 6.430 mld, mentre quella prevista dal nuovo modello dovrebbe conseguire risparmi per circa 500 mld.

La nuova struttura del personale e dei mezzi si ripercuote infatti sugli stanziamenti necessari alla loro operatività.

L'unica voce a subire un incremento (+618 mld, +106%), riguarda la formazione e l'addestramento, che impropriamente viene classificata come spesa d'esercizio, in quanto sarebbe meglio definirla come investimento in capacità del personale.

L'incremento previsto, a fronte di una riduzione del personale da addestrare pari a 66.000 unità, consentirebbe di preparare seriamente i 110.000 volontari, con una spesa media di quasi 11 milioni a soldato, contro i 4 milioni attuali.

Si può prevedere un calo nelle spese di manutenzione e supporto dei mezzi (-23%), direttamente conseguente dalla loro riduzione e dalla contestuale acquisizione di nuovi sistemi che richiedano minore manutenzione.

Le dimissioni nelle infrastrutture non più necessarie a causa del calo del personale, permetterebbero di eliminare i costi di gestione e manutenzione; la vendita di parte del patrimonio immobiliare potrebbe consentire considerevoli introiti, ma la lunga procedura legale necessaria potrebbe ridurne l'efficacia, a meno che una apposita legge preveda un "iter" accelerato.

Anche le spese di funzionamento dovrebbero contrarsi, per le stesse ragioni descritte nel caso della manutenzione e supporto e per il calo del personale.

Le spese di esercizio comprendono un grande numero di sottocapitoli di spesa, fra i quali si può tentare un processo di revisione in cerca di una sempre maggiore efficienza, fonte di risparmi anche consistenti; i cambiamenti radicali introdotti nel personale e nei mezzi avranno ripercussioni di non facile espressione in termini monetari. Il raggiungimento di un livello di equilibrio che comporti una riduzione della spesa sembra un obiettivo ragionevole ed auspicabile.

5.3.3 Investimento

La spesa per investimenti è l'unica voce per cui sono previsti incrementi in misura sostanziale; attualmente lo stanziamento ammonta a 5.560 mld, mentre le necessità di mezzi definite nel modello proposto richiedono una spesa complessiva di 80.000 mld in 10 anni, pari a 8.000 mld annui.

Alla spesa per i mezzi e materiali si aggiunge quella per R&D, oggi pari a 868 mld, di cui si prevede un incremento del 130% fino a raggiungere i 2.000 mld, e quella per infrastrutture, valutabile in circa 400 mld.

La maggior spesa per infrastrutture (+25%) è resa necessaria dal programma di riqualificazione degli alloggi in cui si prevede i volontari vivano per più anni: le strutture attuali non permettono di assicurare degli standard di vita adeguati.

I maggiori fondi per la ricerca dovrebbero compensare gli scarsi stanziamenti degli anni passati e sono legati alla necessità di sviluppare contemporaneamente un gran numero di nuovi progetti per diversi sistemi d'arma, molti dei quali in cooperazione con i principali partner europei ed atlantici.

L'acquisizione di nuovi sistemi d'arma e l'aggiornamento di mezza vita di quelli già disponibili, connessi con un crescente tasso d'utilizzo nell'ultimo decennio, richiedono la predisposizione di programmi d'investimento a lunga durata che consentano di raggiungere un livello di capitalizzazione adeguato anche dal punto di vista qualitativo.

Si può pensare di ricavare fondi dalla dismissione e vendita di alcuni sistemi d'arma non

più necessari o attuali, come ad esempio buona parte degli Amx.

La cifra indicativa di 8.000 mld annui, ricavata attraverso la comparazione di dati forniti dallo Smd, dal Ministero della Difesa e dai produttori dei sistemi d'arma proposti, non rappresenta comunque il valore massimo degli interventi. Gli interventi previsti riguardano per 30.350 mld l'Aeronautica, 19.950 mld la Marina e 15.200 mld l'Esercito, mentre l'Area Interforze assorbirebbe circa 14.500 mld.

L'industria aerospaziale sarebbe interessata da programmi di investimento per circa 50.000 mld, la cantieristica per 14.000 mld.

Il rispetto dei piani di investimento è condizione necessaria al fine di raggiungere una struttura delle Forze Armate equilibrata in termini di personale e mezzi impiegati.

Al fine di vincolare la spesa per la Funzione Difesa e in particolare quella per investimenti al suo interno, in modo da renderle almeno in parte immuni da successivi indiscriminati tagli in sede di bilancio, si potrebbe ipotizzare un "ancoraggio" della spesa complessiva al Pil (fra 1,3 e 1,5%) e della spesa per investimenti ad un valore prossimo al 40% del totale.

6. Scelte politiche

6.1 *Consenso politico*

L'analisi precedentemente svolta ci mostra la profonda inadeguatezza dello strumento militare in rapporto alle esigenze di sicurezza e d'attuazione della politica estera del paese.

Si sono successivamente suggeriti gli interventi necessari per adeguare il mezzo agli obiettivi, giungendo a definire una proposta basata su tre azioni congiunte: la riduzione del personale militare, la sospensione della leva obbligatoria e l'incremento della spesa per investimenti e R&D nell'ambito della Funzione Difesa.

Tali provvedimenti non sono chiaramente attuabili per via amministrativa e richiedono l'intervento del Legislatore, possibilmente in modo coordinato con l'azione del Governo e dei Ministri competenti.

L'analisi puntuale delle posizioni dei singoli partiti, Ministri o Deputati delle Commissioni competenti può essere oggetto di ulteriore approfondimento; ai nostri fini ci limiteremo a definire il consenso di massima per quanto riguarda i tre principali provvedimenti della riforma.

Poiché le opinioni delle forze politiche e dell'elettorato che esse rappresentano sono mutevoli e talora non espresse in modo esplicito, può risultare difficile identificarle; il quadro frammentato della rappresentanza in Italia aggrava questo problema.

L'analisi, compiuta sulla base delle sedute della Commissione Difesa, delle dichiarazioni dei principali esponenti politici e dei più recenti documenti dei partiti, si limita a descrivere la situazione attuale presso i principali movimenti politici.

6.1.1 Sospensione della coscrizione obbligatoria

La prospettiva di Forze Armate interamente volontarie è stata ampiamente discussa dalla Commissione Difesa della Camera dei Deputati, che ha recentemente svolto un'indagine approfondita in materia.

Le forze di centro destra appaiono favorevoli, a patto che si conservi la possibilità di mobilitare la popolazione, qualora necessario: si tratterebbe di sospendere l'obbligo, non di abolirlo.

La Lega appare favorevole all'adozione di un modello misto, organizzato su base territoriale e a forte connotazione regionale.

La posizione delle forze del centro sinistra è piuttosto differenziata: l'Ulivo nel suo programma elettorale del 1996 proponeva l'adozione di un sistema misto con un'elevata quota di volontari, mentre le posizioni attuali dei Democratici di Sinistra sembrano favorevoli alla totale professionalizzazione dello strumento militare, anche se non mancano le obiezioni legate alle conseguenze sul servizio civile.

L'istituto dell'obiezione di coscienza e del servizio civile alternativo a quello militare vedrebbe cessare la sua ragion d'essere qualora terminasse l'obbligatorietà del servizio di leva; le conseguenze per gli enti che usufruiscono di questa particolare manovalanza a bassissimo costo potrebbero essere rilevanti e l'elettorato di alcuni partiti potrebbe risentirne negativamente.

Il partito dei Verdi e quelli comunisti sono contrari all'ipotesi di Forze Armate volontarie, anche per il timore che ne risenta la loro fedeltà alle istituzioni, oltre che per la ragione precedente.

Su proposta del Ministro della Difesa Scognamiglio il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato la presentazione di un disegno di Legge in materia di riforma in senso professionale del servizio militare¹; il suo predecessore Andreatta appariva invece più orientato al mantenimento di un modello misto.

Anche il Presidente del Consiglio D'Alema si è espresso a favore di un esercito su base volontaria; la recentissima esperienza in Kosovo ha probabilmente avuto qualche peso su queste decisioni, ma ha anche rallentato i lavori di Governo e Parlamento.

Le linee generali della riforma prospettata dal Governo sono già state rese note: si tratta di ridurre le Forze Armate a 190.000 unità entro cinque anni, sospendendo l'obbligo del servizio di leva a partire dalla classe 1986.

Si configura così un esercito interamente composto da volontari, che potranno arruolarsi o a ferma lunga per cinque anni, suscettibili di due rinnovi da due anni ciascuno, oppure "provare" l'esperienza militare grazie alla ferma annuale, che dovrebbe poi sfociare nella ferma lunga.

I costi previsti per il periodo di transizione ammontano a circa 1.000 mld per i primi tre anni; a regime, la riforma dovrebbe pesare sul bilancio per circa 1.000 mld annui.

Il progetto presentato dal Governo rappresenta un importante stimolo per la definizione del nuovo strumento militare, ma presenta alcuni aspetti che potrebbero ridurre l'efficacia della riforma:

- 1) Il metodo di arruolamento che prevede la possibilità di ferma "breve" annuale, previsto al fine di incentivare una risposta da un elevato numero di volontari, si scontra con problemi organizzativi (eccessivo ricambio innanzitutto, ma anche maggiori costi) e soprattutto non garantisce la professionalità del volontario, frutto di un addestramento prolungato ed intenso.

Nei fatti questo personale sarà disponibile per l'impiego solo per i secondi sei mesi (e, comunque, il suo livello di preparazione non potrà essere completamente soddisfacente).

- 2) Inoltre la possibilità di ferma "breve" potrebbe ridurre drasticamente le domande per la ferma lunga, danneggiando proprio la parte più valida del reclutamento. Sarebbe forse più equilibrata e meno macchinosa una struttura unica a ferma triennale, rinnovabile per due periodi di uguale durata. Ciò permetterebbe di studiare dei nuovi piani addestrativi, i cui costi non sono stati previsti dal progetto del Governo, componente essenziale per il successo della riforma.
- 3) I maggiori costi per il personale, essenzialmente dovuti alla permanenza in servizio di un elevato numero di sottufficiali, oltre che alle paghe per i volontari di truppa, potrebbero inoltre andare a scapito delle spese per investimenti, cui il Governo non ha per ora fatto cenno.

Complessivamente, sembra esserci sia in Parlamento sia nel Governo un atteggiamento favorevole circa un processo di professionalizzazione totale delle Forze Armate; potrebbero nascere contrasti sulle modalità e tempi di transizione, nonché sulla gestione delle situazioni connesse, quali il servizio civile.

¹ Consiglio dei Ministri, Comunicato n. 58 del 3-9-1999.

6.1.2 Tagli al personale

Un esercito interamente professionale richiede dimensioni notevolmente ridotte rispetto alla situazione attuale; tali riduzioni non sono dovute solo all'abolizione della componente di co-scritti di truppa, ma riguardano anche i quadri e i dirigenti delle Forze Armate.

Gli esuberi di personale militare sono consistenti e creano dei problemi circa il reimpiego dello stesso e possono avere effetti negativi sul livello di occupazione generale o gravare su altri settori della pubblica amministrazione.

Le gerarchie militari e le forze politiche più sensibili alle loro pressioni troverebbero problematico un provvedimento che tagli molti graduati in servizio permanente.

A livello governativo non sono ancora disponibili i dettagli delle riduzioni connesse con la riforma dello strumento militare, ma il Ministro della Difesa sembra favorire un ridimensionamento, anche se di misura minore rispetto a quella indicata in questo studio.

Nessuna forza politica ha delineato in dettaglio quali tagli è disposta ad accettare e come definire il destino degli esuberi, ma si può comunque tentare un'analisi anche tenendo in considerazione le posizioni assunte su temi analoghi (misure per l'occupazione).

Tra le forze favorevoli al ridimensionamento dello strumento militare e dei quadri vi è sicuramente la Lega, soprattutto in nome di una ridistribuzione delle cariche su base regionale e nel quadro della riduzione generalizzata della presenza pubblica del governo centrale.

Posizioni analoghe sembra assumere Forza Italia, mentre all'interno del centro destra potrebbero nascere posizioni contrastanti qualora la riduzione dovesse essere troppo gravosa.

Per le forze di centro sinistra potrebbe essere problematico sostenere provvedimenti che riducono il pubblico impiego, ma l'effetto netto dovrebbe apparire favorevole grazie all'assunzione di volontari di truppa e l'eventuale reimpiego degli esuberi nel settore della sicurezza pubblica, sebbene alcune forze sindacali (in particolare quelle di Polizia) sembrano opporsi a tali proposte.

La posizione di Governo e Parlamento circa i tagli al personale in Spe delle Forze Armate è ancora di difficile percezione, anche perché dipende dai dettagli del progetto di riforma, sui quali le stesse forze politiche non hanno ancora fatto chiarezza.

In linea di massima, esuberi contenuti o diluiti nel tempo e in parte riassorbiti dovrebbero incontrare un ampio consenso, mentre rimane dubbia la posizione riguardo a tagli ben più pesanti e di rapida esecuzione quali quelli prospettati dal nostro progetto di riforma.

6.1.3 Incremento della spesa per la difesa

La questione dell'incremento della spesa per la difesa ripropone nuovamente il celebre dilemma della scelta fra burro e cannoni, cui l'Italia ha finora risposto in favore del *welfare state* e agendo come *free rider* nel consumare il bene sicurezza prodotto da altri.

La spesa per la difesa non riscuote molto supporto presso l'opinione pubblica italiana e i governi tendono a privilegiare il rispetto dei vincoli di bilancio, ottenuto spesso con tagli proprio ai fondi per la difesa.

Il Ministro della Difesa, cosciente delle carenze cumulate negli anni nel settore degli investimenti, ha recentemente proposto un graduale aumento della spesa sino alla sua stabilizzazione attorno all'1.5% del Pil nel lungo periodo.

Il Governo nel suo complesso potrebbe non supportare questa scelta, vincolandola alla necessità di contenere la spesa pubblica dettata anche da vincoli europei; il consenso potrebbe cre-scere se vi fosse qualche tipo di vincolo esterno (anche di carattere non formale) che imponga degli standard, per esempio a livello UE.

Le forze politiche di centro destra appaiono favorevoli ad un incremento della spesa per la Funzione Difesa, a patto che non vadano ad incrementare la spesa pubblica e la pressione fiscale corrispondente.

La Lega è fortemente contraria ad un aumento della spesa del governo centrale, mentre si batte per una riduzione dell'inefficienza nel settore della spesa militare.

Verdi e comunisti si oppongono all'incremento della spesa per la difesa, sia perché difendono la spesa sociale sia per opposizione all'investimento in armi.

I Democratici di Sinistra e i rimanenti partiti del centro sinistra sembrano restii ad incrementare le dotazioni per la politica militare a discapito della spesa sociale, anche se ultimamente sembra crescere il consenso verso il processo di europeizzazione nel settore della difesa e quindi potrebbero essere disposti a rispettare eventuali vincoli connessi a tale processo.

Vi è da parte di queste forze politiche un forte invito alla razionalizzazione della spesa per la difesa, al fine di trovare i fondi necessari all'interno del bilancio del Ministero e con modesti costi aggiuntivi.

Non vi è un chiaro consenso parlamentare e governativo circa l'incremento della spesa per la difesa ed è difficile che provvedimenti in tal senso siano presi senza contrasti e decisioni sofferte, soprattutto se gli stanziamenti richiesti sono consistenti.

Incrementi graduali e non elevati, giustificati da un confronto fra paesi in ottica europea sono realizzabili, mentre interventi radicali appaiono difficilmente proponibili.

6.2 Conseguenze

6.2.1 Adeguare lo strumento alla politica

La prima opzione per i *policy makers*, è di compiere tutti i passi necessari al fine di strutturare uno strumento militare coerente con gli impegni e le missioni di politica estera che si propone di perseguire.

Questa decisione comporta dei costi di carattere economico e sociale: in particolare, richiede maggiori spese nel settore per alcune migliaia di miliardi l'anno per un periodo di tempo piuttosto lungo (nella nostra ipotesi circa 4.000 mld per 10 anni).

I maggiori costi potrebbero non essere compatibili con i vincoli di bilancio e gli obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche.

La politica degli esuberi comporta costi economici di non facile valutazione (prepensionamenti, incentivi, buonuscite), ma soprattutto può avere contraccolpi in termini di disoccupazione in alcune fasce sociali.

La delicata fase di transizione va inoltre gestita cercando di evitare per quanto possibile diversità di trattamento e sperequazioni.

I principali benefici della riforma sono connessi con il raggiungimento di un livello di sicurezza più elevato e la garanzia di maggior sostegno alle scelte di politica estera.

Attualmente anche la difesa del territorio nazionale dipende da *asset* militari del principale alleato, gli Stati Uniti, o della Nato; durante il conflitto con la Serbia, la sorveglianza aerea era affidata ad apparecchi Awacs dell'Alleanza Atlantica, che coordinavano l'azione di caccia principalmente statunitensi. La sicurezza delle rotte mediterranee gode ancora della protezione della Sesta Flotta Usa.

Una dipendenza così profonda dalla volontà di attori esterni al paese comporta gravi restrizioni per la libertà d'azione della politica estera: scelte autonome che comportino conseguenze negative per i propri alleati restano precluse o di difficile accesso (ad esempio rinegoziare delle basi militari concesse sul proprio territorio o intrattenere rapporti con paesi non "graditi").

Strettamente connesso con questi aspetti è la possibilità di svolgere un ruolo di primo piano in ambito europeo e atlantico.

La volontà sempre più esplicita da parte dei paesi dell'UE di mettere in atto le disposizioni riguardanti la Pesc e di diminuire progressivamente la dipendenza europea dall'alleato d'oltrеоceano nell'ambito della difesa, richiede uno sforzo adeguato da parte di ogni paese.

L'unico modo per giungere all'obiettivo finale dell'integrazione europea in materia di sicurezza, evitando che questo comporti il predominio di due o tre paesi sui rimanenti, è di contribuire allo sforzo in misura adeguata, ovvero paragonabile a quella degli stati più organizzati.

Il principio "*no representation without taxation*", valido sia a livello europeo che in ambito Nato, suggerisce che le dichiarazioni d'intenti a favore dello sviluppo di una politica comune non condizionata dalla formazione di direttori devono essere supportate da un effettivo contributo in termini di capacità di difesa.

L'intervento in Kosovo ha messo in luce le carenze delle politiche di difesa dei paesi europei e i governi, anche quello italiano, sembrano aver preso atto di questo stato di cose e si sono in linea di massima dichiarati disponibili a compiere i passi necessari per coprire le deficienze, sia a livello organizzativo e istituzionale, sia in termini di spesa per la difesa.

Se l'Italia fosse capace di contribuire in modo adeguato alle azioni "fuori area" che l'Unione Europea e la Nato si sono sempre più impegnate a svolgere, ne gioverebbe la sua capacità decisionale.

Le Forze Armate guadagnerebbero in credibilità ed efficienza; allo stato attuale, i fondi destinati non garantiscono in misura sufficiente la produzione del bene sicurezza cui sono preposti, finendo così in buona parte sprecati. Un esercito organizzato in modo equilibrato e ben dotato di mezzi efficaci permette invece il raggiungimento degli scopi prefissati: non è solo la quantità della spesa che conta, ma soprattutto la qualità della stessa.

La maggior spesa per investimenti può generare una crescita dell'industria della difesa e un rilancio della capacità tecnologica del paese.

I governi e le opinioni pubbliche delle democrazie europee tendono a considerare la spesa per armamenti improduttiva; in realtà, al di là del valore strumentale di tale spesa (funzionale alla produzione di sicurezza), essa contribuisce alla capacità industriale dell'intero paese.

L'esperienza dell'industria aerospaziale e informatica negli Usa porta a ritenere che grazie al sistema produttivo legato alla difesa si possono sviluppare tecnologie e prodotti su cui basare una successiva crescita dell'industria civile: Internet, il Global Positioning System, i supercalcolatori e gran parte della tecnologia del volo, nascono da esigenze militari per poi essere riutilizzate in ambito civile.

La sospensione della leva pone fine alla "tassa" in natura che ora grava sulla popolazione giovanile e riduce le rigidità del mondo del lavoro, in particolare nella sua fase d'ingresso.

Il mercato del lavoro italiano è piuttosto rigido e la disoccupazione giovanile è particolarmente alta; l'esercito potrebbe rappresentare una buona occasione d'ingresso della popolazione più giovane al mondo del lavoro e fornire competenze specifiche che qualifichino il lavoratore, anche nell'ottica di un suo successivo impiego nella società civile.

Le indicazioni di costi e benefici si assumono nell'ottica di una riforma complessiva, che coinvolga tutti gli elementi indicati in precedenza; qualora si optasse per una ristrutturazione parziale, è probabile si debbano affrontare minori costi, ma a scapito del raggiungimento, anche solo parziale, degli obiettivi.

La proposta di riforma disegna, infatti, un modello di difesa sufficiente, al di sotto del quale è compromessa la credibilità stessa dello strumento, fattore essenziale per il raggiungimento degli obiettivi definiti.

La posizione diversificata delle forze politiche al riguardo fa presumere che l'opzione più

plausibile sia proprio quella di una riforma parziale, con il rischio che l'assunzione di oneri non produca sostanziali effetti positivi.

Forze Armate professioniste, ma non sufficientemente ridotte e scarsamente equipaggiate, non sono adeguate a sostenere le future sfide internazionali.

Se è irragionevole per la politica porsi degli obiettivi non realizzabili, quali ad esempio l'assoluta indipendenza in materia di sicurezza, altrettanto irragionevole risulta non approntare gli strumenti ottenibili al fine di implementare scelte politiche desiderabili e alla portata del paese.

6.2.2 Adeguare la politica allo strumento

Qualora si decidesse che non vi è la possibilità materiale o la volontà politica per attuare la riforma dello strumento militare, i *decision makers* non possono che ridimensionare i propri obiettivi di politica estera, rendendoli coerenti con le capacità effettivamente esprimibili da parte del paese.

La tentazione di mantenere fini non raggiungibili e perseguire politiche non sostenibili, a causa delle carenze dei mezzi necessari al loro ottenimento, porta all'assunzione di politiche declamatorie dalle quali non si può ricavare alcun vantaggio reale.

Vi sono comunque alcuni benefici conseguenti l'adozione di una politica di non intervento: non si devono sostenere costi economici aggiuntivi, si può persino pensare a ridurre ulteriormente i fondi per la Difesa, eventualmente giungere a delegare gran parte della propria sicurezza ad un altro paese.

Oltre ai vantaggi economici, non si incorre in potenziali conflitti sociali legati alla fase di transizione e si può continuare a perseguire politiche occupazionali a carattere assistenziale nell'ambito del Ministero della Difesa.

La politica estera italiana sarebbe però gravemente limitata nelle sue possibilità d'azione, il ruolo europeo e atlantico del paese si ridurrebbero sempre più al crescere dell'inefficienza del settore della difesa.

Il contributo italiano alla difesa del suo territorio e di quello degli alleati diminuirebbe progressivamente, a causa dell'obsolescenza dei mezzi disponibili, incapaci di fronteggiare le nuove minacce.

Le velleità politiche di svolgere un ruolo centrale nel processo di integrazione europea in materia di sicurezza, nonché di partecipare attivamente alle azioni di *crisis management*, *peace keeping* e *peace enforcing*, non potrebbero realizzarsi.

La dipendenza rispetto ai partner sarebbe notevolmente accresciuta, anche per la sola difesa del territorio nazionale, a causa della scarsa credibilità dello strumento militare.

Azioni di politica estera che dovessero scontrarsi con gli interessi e la volontà degli alleati che garantiscono la sicurezza italiana, o non fossero da loro supportate, sarebbero destinate all'insuccesso.

L'uso della forza, qualora necessario, sarà difficilmente possibile su base autonoma e, qualora si impiegasse a livello di alleanza, non sarà gestito secondo le preferenze del governo italiano, poiché il comando è distribuito in funzione dell'impegno profuso: il recente caso del conflitto nei Balcani ne è un buon esempio.

L'industria della difesa subirebbe ulteriori contrazioni, con conseguenze negative sul livello occupazionale e sulla crescita produttiva e tecnologica.

L'industria italiana della difesa ha già subito forti contrazioni negli ultimi anni, ma ha ancora buone capacità produttive in particolare nel settore aerospaziale ed elettronico; il possesso della tecnologia legata a questi settori è fattore di successo per rami analoghi della produzione civile.

La mancata riforma della leva continuerebbe a pesare sulle spalle di una popolazione giovanile sempre più ristretta e non ne faciliterebbe l'inserimento nel mondo del lavoro. Il modello di leva resterebbe inoltre non sostenibile per motivi di ordine demografico: fra pochi anni le Forze Armate saranno comunque costrette a tagliare il personale, con il rischio di creare una struttura sempre più squilibrata, frutto di una mancata pianificazione.

Il deterioramento dello strumento militare comporta l'impossibilità da parte della politica estera italiana di essere propositiva e non semplicemente reattiva, nonché di assumere decisioni non concordate coi partner che mettono a disposizione i mezzi per implementarle.

Il mondo politico sembra oggi maggiormente cosciente dei pericoli posti da una scelta di immobilismo circa la politica di sicurezza del paese, ma questo non garantisce automaticamente l'impegno a riformare la politica militare.

Il Governo ha però recentemente assunto impegni anche a livello europeo, sostenendo una riforma che adegui progressivamente il modello di difesa alle esigenze dello sviluppo della Pese; i provvedimenti che riguardano la professionalizzazione delle Forze Armate sono stati parzialmente varati, mentre i problemi legati alle esigenze di spesa rimangono ancora da definire. Il rischio principale non appare più quello di un immobilismo dei *policy makers*, ma che l'opportunità di una riforma sostanziale, favorita anche dai recenti eventi nei Balcani, si perda in un insieme di provvedimenti parziali e non coordinati.

Tabelle

Tab. 1 - Bilancio Difesa e Funzione Difesa 1990-1999 (Mld Lire)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BILANCIO DIFESA	23.454	24.465	26.317	25.560	26.166	25.974	31.234	31.060	30.987	31.882
a valori costanti 1990	23.454	22.994	23.466	21.873	21.552	20.297	23.491	22.969	22.511	22.819
Percentuale del Pil	1,78	1,71	1,75	1,64	1,59	1,46	1,66	1,59	1,51	1,49
FUNZIONE DIFESA	18.214	18.304	19.568	18.135	18.480	18.397	21.901	21.766	21.742	22.333
a valori costanti 1990	18.214	17.203	17.449	15.519	15.220	14.376	16.472	16.097	15.795	15.984
Percentuale del Pil	1,39	1,28	1,30	1,17	1,13	1,04	1,17	1,12	1,07	1,05
Percentuale Funzione Difesa/Bilancio Difesa	77,66	74,82	74,36	70,95	70,62	70,83	70,12	70,08	70,17	70,05
Percentuale Altre Funzioni/Bilancio Difesa	22,34	25,18	25,64	29,05	29,38	29,17	29,88	29,92	29,83	29,95

Fonte: Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, 1990-1999.*

Tab. 2 - Spese per settori e Forza Armata 1999 (Mld Lire correnti)

	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA	INTERFORZE	TOTALE
PERSONALE	4.621,4	2.047,1	2.573,9	1.098,8	10.341,2
In servizio permanente	2.854,4	1.158,7	2.157,1	814,6	6.984,8
Leva	918,9	212,4	167,9	5,5	1.304,7
Civile	848,1	676,0	248,9	278,7	2.051,7
ESERCIZIO	2.034,2	955,5	1.932,6	1.511,2	6.433,5
Formazione e addestramento	207,2	143,9	137,7	93,3	582,1
Manutenzione e supporto	1.102,1	571,8	1.370,4	199,0	3.243,3
Infrastrutture	205,8	59,8	123,8	354,4	743,8
Funzionamento	489,6	174,6	295,5	704,9	1.664,6
Provvidenze	29,5	5,4	5,2	4,1	44,2
Fondi	0,0	0,0	0,0	155,5	155,5
INVESTIMENTO	1.445,8	1.504,5	2.157,8	451,2	5.559,3
R&S	33,0	47,6	587,5	200,0	868,1
Mezzi e materiali	1.305,1	1.418,9	1.496,9	95,4	4.316,3
Infrastrutture	107,7	38,0	73,4	155,8	374,9
TOTALE	8.101,4	4.507,1	6.664,3	3.061,2	22.334,0

Fonte: Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1999.*

Tab. 3 - Situazione 1999 e Modello Proposto

	ESERCITO			MARINA			AERONAUTICA			TOTALE		
	1999	MP	Differenza	1999	MP	Differenza	1999	MP	Differenza	1999	MP	Differenza
UFFICIALI DIRIGENTI	1.242	1.000	-242	508	400	-108	602	500	-102	2.352	1.900	-452
ALTRI UFFICIALI	16.409	10.000	-6.409	4.439	3.000	-1.439	6.543	4.000	-2.543	27.391	17.000	-10.391
SOTTUFFICIALI	26.906	20.000	-6.906	15.573	12.600	-2.973	31.423	18.500	-12.923	73.902	51.100	-22.802
VOLONTARI TRUPPA	28.082	84.000	55.918	7.980	14.000	6.020	3.835	12.000	8.165	39.897	110.000	70.103
LEVA	104.628	-	-104.628	11.500	-	-11.500	19.950	-	-19.950	136.078	-	-136.078
TOTALE	177.267	115.000	-62.267	40.000	30.000	-10.000	62.353	35.000	-27.353	279.620	180.000	-99.620

Elaborazione dati da: Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1999*.

Tab. 4 - Confronto 1999 - Modello Proposto: allocazione delle spese (Mld Lire 1999)

	1999	MP	DIFF.	DIFF. %	% MP/FD	% 1999/FD
a. Personale Militare	8.289,5	8.144,5	-145,0	-1,75	30,7	37,1
b. Personale Civile	2.051,7	2.050,0	-1,7	-0,08	7,7	9,2
TOTALE PERSONALE	10.341,2	10.194,5	-146,7	-1,42	38,5	46,3
a. Formazione e addestramento	582,1	1.200,0	617,9	106,15	4,5	2,6
b. Manutenzione e supporto	3.243,3	2.500,0	-743,3	-22,92	9,4	14,5
c. Infrastrutture	743,8	500,0	-243,8	-32,78	1,9	3,3
d. Funzionamento	1.664,5	1.500,0	-164,5	-9,88	5,7	7,5
e. Altre spese d'esercizio	199,8	200,0	0,2	0,10	0,8	0,9
TOTALE ESERCIZIO	6.433,5	5.900,0	-533,5	-8,29	22,3	28,8
a. Ricerca e Sviluppo	868,0	2.000,0	1.132,0	130,41	7,5	3,9
b. Mezzi e materiali	4.316,4	8.000,0	3.683,6	85,34	30,2	19,3
c. Infrastrutture	374,8	400,0	25,2	6,72	1,5	1,7
TOTALE INVESTIMENTO	5.559,2	10.400,0	4.840,8	87,08	39,3	24,9
TOTALE FUNZIONE DIFESA	22.333,9	26.494,5	4.160,6	18,63	100,0	100,0

Elaborazione dati da:
 Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1999*.
 Smd, *Modello di Difesa*, 1995.
 Camera dei Deputati, *Rapporto CeSPI*, 1997.

Tab. 5 - Esercito

NOTE	Equip.	1998	UNITÀ	MP	Equip.	NOTE
823 Leopard 76 Ariete	3.596	899	Carri armati	400	1.600	-823 Leopard +124 Ariete, +200 tipo Ariete 2
400 Centauro	1.600	400	Cacciacarri	400	1.600	
738 M-113 1.794 Vcc 1/-2, 157 Fiat 6614, 14 Lvtp	27.702	2.703	Veicoli blindati da trasporto truppe	1.500	13.500	Nuovi veicoli blindati: Puma, Vcc80, Dardo
267 105mm, 218 155mm	1.940	485	Artiglieria semovente	300	1.200	-185
260 155mm, 26 203mm	864	286	Artiglieria autopropulsa	250	750	-36, upgrade
Mrls	66	22	Lanciarazzi multipli	40	120	+18 upgrade
120mm	1.548	774	Mortai	600	1.200	-174
426 Tow, 1.000 Milan	1.426	1.426	Missili anticarro	1.000	1.000	-426, upgrade
Panzerfaust 3	4.000	2.000	Lanciarazzi	2.000	4.000	
Folgore 80mm	1.440	720	Mitr. pesanti	700	1.400	-20
25mm	550	275	Contraerea	200	400	-75, upgrade
128 Stinger, 66 Hawk, 24 Skyguard/Aspide	796	218	Missili antiaerei	300	900	+72 Stinger, upgrade altri Sam
A-129 Mangusta	270	45	Elicotteri d'attacco	80	480	+35 Mangusta
27 A-19, 62 AB-206	534	89	Elicotteri d'assalto	100	600	Nuovi modelli
86 AB-205A, 68 AB-206, 15 AB-212, 23 AB-412, 38 CH-47C	2.300	230	Elicotteri da supporto	100	1.000	Nuovi modelli, dismissione più vecchi
	48.632		Totale Operativi		29.750	

Elaborazione dati da:
Iiss, *The Military Balance 1998-1999*, London, 1998.
Esercito Italiano, sito web, <http://www.esercito.difesa.it>

Note
MP: Modello Proposto

Tab. 6 - Marina

NOTE	Equip.	1998	UNITÀ	MP	Equip.	NOTE
Garibaldi	825	1	Portaerei	2	2.000	+1 da 20.000 tonn.
Vittorio Veneto	557	1	Incrociatori	0	0	-1 Vittorio Veneto
2 De La Penne 2 Audace	1.560	4	Caccia	4	1.560	Nuove unità Orizzonte
8 Maestrale, 4 Lupo 4 Artigliere	3.278	16	Fregate	10	2.000	Sostituzione entro 2005
4 Sauro, 4 Pelosi	396	8	Sottomarini	6	300	Nuove unità U212
	6.616	30	FLOTTA PRINCIPALE	22	5.860	
8 Minerva, 2 Airone	1.108	10	Corvette	10	1.000	Aggiornamento linea
4 Cassiopea	240	4	Pattugliatori	4	240	
4 Esploratore, 2 Palma	186	6	Pattugliatori costieri	10	310	-2 Palma, +6 nuove unità
Lerici 1° e 2° serie	480	12	Cacciamine	15	600	+3 Lerici 2° serie, sostituzione 1° serie
	50	5	Missilistiche	0	0	-5
	2.064	37	FLOTTA SECONDARIA	39	2.150	
2 San Giorgio, 1 San Giusto	524	3	NAVI DA SBARCO	4	722	+1 San Giusto
2 Stromboli, 1 Etna	372	3	Rifornitori	4	486	+1 Rifornitore Etna
	-	16	Cisterne e trasporti	16	-	Gestione Protezione Civile?
	-	58	Rimorchiatori	58	-	
	-	31	Varie appoggio	31	-	
	2.715	108	TOTALE LOGISTICHE	109	2.829	
	1.000	-	S. MARCO	-	1.000	Nuovi mezzi da sbarco
18 AV-8B Plus		18	Aerei	36		+18 AV-8B Plus
29 SH-3D, 51 AB-212A/S		80	Elicotteri	70		Nuovi elicotteri
14 Atlantic		14	Aerei antisom	14		Nuovo aereo
	2.500	112	TOTALE AVIAZIONE MARINA	120	3.000	
	11.919	178	TOTALE NAVI	174	11.561	-4 navi
	40.000		TOTALE PERSONALE		30.000	-10.000 uomini

Elaborazione dati da:
 Iiss, *The Military Balance 1998-1999*, London, 1998.
 Marina Militare Italiana, sito web, <http://www.marina.difesa.it>
 Istituto Idrografico della Marina, *Almanacco Navale 1993*, Genova, 1992

Nota
 MP: Modello Proposto

Tab. 7 - Aeronautica

NOTE	1998	UNITÀ	MP	NOTE
19 Tornado Adv, 65 F-104 Asa/M	84	Caccia	121	+121 Efa-2000, -84 F-104 e Adv
58 Tornado Ids, 15 Sead-Ecr	73	Cacciabombardieri	73	Upgrade Ids
Amx	60	Cacciabombardieri leggeri	40	-20 Amx
39 G-222, 9 C-130H	48	Trasporto	50	+9 C-130J, upgrade C-130H, nuovi aerei
Boeing 707 modificati	4	Rifornimento	6	Upgrade, +2 nuovi aerei
	0	Awacs	2	+2 nuovi aerei
75 MB-339, 11 MB-339 CD	86	Addestratori	80	M-339CD e nuovi aerei
2 DC-9, 3 Falcon, 2 Gulfstream	7	Trasporto Vip	7	-2 DC-9 +2 Airbus
21 HH-3F, 27 AB-212	48	Sar	48	NH-90
G-222 modificato	1	Guerra elettronica	6	+6 nuovi aerei
42 collegamenti, 26 training, 8 vari	76	Vari	76	
Nike Herkules, Aspide	-	Missili SA	-	Nuovo sistema
	217	TOTALE COMBAT AIRCRAFT	234	
	487	TOTALE AEREI	509	

Elaborazione dati da:

Iiss, *The Military Balance 1998-1999*, London, 1998.

Aeronautica Militare Italiana, sito web, <http://www.aeronautica.difesa.it>

Note

MP: Modello Proposto

Awacs: Airborne Warning And Control System

Sar: Search And Rescue

- Con combat aircraft si indicano i caccia, i cacciabombardieri e i cacciabombardieri leggeri

- Non sono stati considerati gli aerei in magazzino (36 Tornado Ids, 5 Tornado Adv, 35 F-104 Asa, 12 TF-104G, 2 Amx-T) e in versione da addestramento (6 TF-104G, 21 Amx20 Amx-T).

Tab. 8 - Investimenti in sistemi d'arma principali. Modello Proposto. 2000-2009 (Mld Lire 1999)

ESERCITO		MARINA		AERONAUTICA	
Mbt	2.800	Portaerei	1.500	Efa	12.000
Veicoli truppa	2.700	Caccia	4.000	Tornado	3.000
Artiglieria	500	Fregate	4.000	Trasporto	4.000
Armi fanteria	500	Sottomarini	1.800	Tanker	800
Elicotteri d'attacco	700	Nave anfibia	500	Awacs	2.000
Elicotteri d'assalto	1.500	Navi minori	2.000	Trainer	1.200
Elicotteri da supporto	2.000	Rifornitore	250	Electronic war	600
Programma Nbc	500	Mezzi da sbarco	500	Elicotteri Sar	1.250
Difesa aerea	2.000	Aerei Av-8b	900	Aerei da supporto	500
C4I	2.000	Elicotteri	1.400	Difesa missili	3.000
		Aerei antisom	2.100	Missili-munizioni	2.000
		Missili-munizioni	1.000		
TOTALE	15.200	TOTALE	19.950	TOTALE	30.350
AREA INTERFORZE					
Sistemi C4I e satellitari			14.500		
TOTALE INVESTIMENTI					80.000

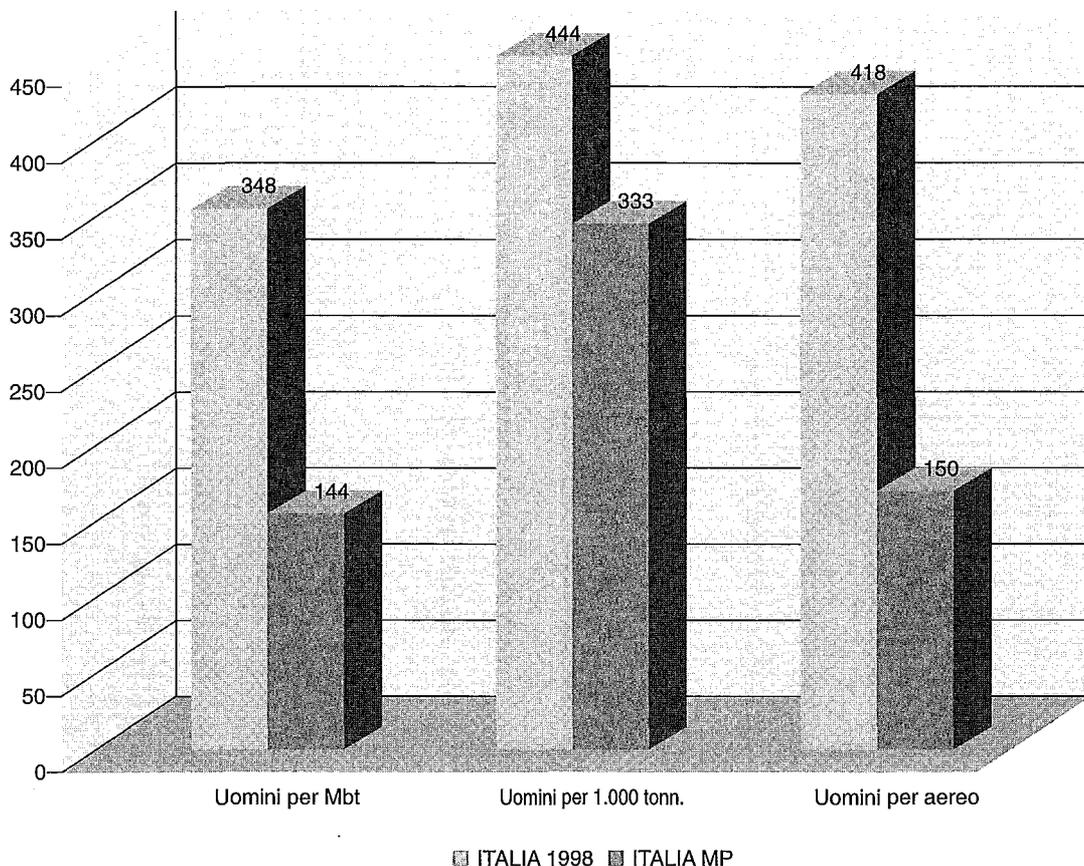
Elaborazione dati da:

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 1999*.

Stato Maggiore della Difesa, *Modello di Difesa, 1995*.

Siti web delle Forze Armate e dei produttori dei sistemi d'arma.

Tab. 9 - Rapporto personale-mezzi: Italia 1998 e Modello Proposto



	ITALIA 1998	ITALIA MP
Personale Esercito	165.000	115.000
Personale Marina	40.000	30.000
Personale Aeronautica	63.600	35.000
Mezzi Esercito (Mbt)	476	800
Tonnellate naviglio principale	90.000	90.000
Aerei da combattimento	152	234
Uomini per Mbt	348	144
Uomini per 1.000 tonn.	444	333
Uomini per aereo	418	150

Note

MP: Modello Proposto.

Si sono considerati solo i sistemi d'arma non obsoleti. Sono escluse le giacenze in magazzino.

Nei mezzi dell'Esercito sono compresi i Main Battle Tank (Mbt) recenti.

Per "naviglio principale" si intendono portaerei, incrociatori, cacciatorpediniere, fregate e sommergibili (cifre approssimative).

Fra gli aerei da combattimento sono compresi caccia, cacciabombardieri e cacciabombardieri leggeri.

Elaborazione dati da:

Iiss, *The Military Balance 1998-1999*, London, 1998.

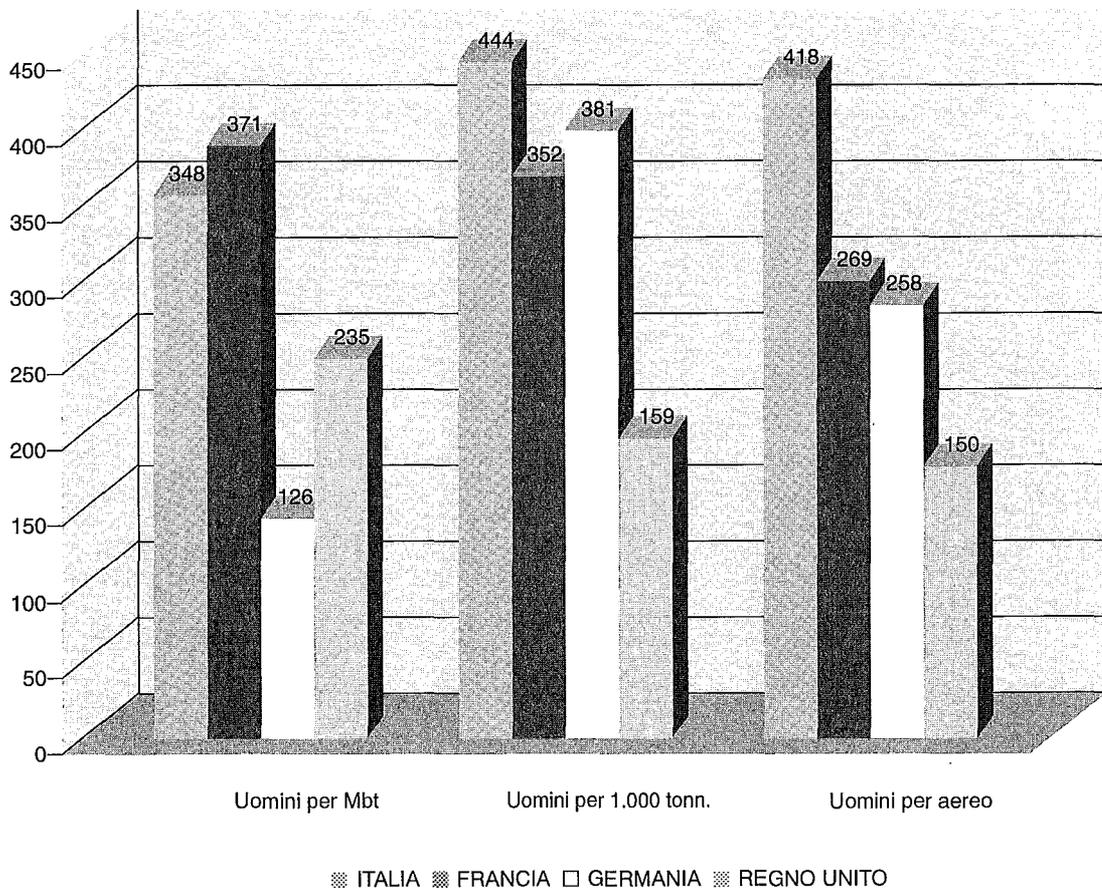
Istituto Idrografico della Marina, *Almanacco Navale 1993*, Genova 1992.

Siti web Esercito Italiano (www.esercito.difesa.it);

Marina Militare (www.marina.difesa.it)

e Aeronautica Militare (www.aeronautica.difesa.it).

Tab. 10 - Rapporto personale-mezzi: confronto europeo 1998



	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	REGNO UNITO
Personale Esercito	165.600	203.200	230.200	113.900
Personale Marina	40.000	63.300	26.700	44.500
Personale Aeronautica	63.600	78.100	76.200	52.540
Mezzi Esercito (Mbt)	476	548	1.828	484
Tonnellate naviglio principale	90.000	180.000	70.000	280.000
Aerei da combattimento	152	290	295	350
Uomini per Mbt	348	371	126	235
Uomini per 1.000 tonn.	444	352	381	159
Uomini per aereo	418	269	258	150

Note:

Non sono inclusi i mezzi strategici.

Per ragioni di omogeneità, si sono utilizzati i dati forniti dall'Iiss.

Si sono considerati solo i sistemi d'arma non obsoleti.

Sono escluse le giacenze in magazzino.

Nei mezzi dell'Esercito sono compresi i Main Battle Tank (Mbt) recenti.

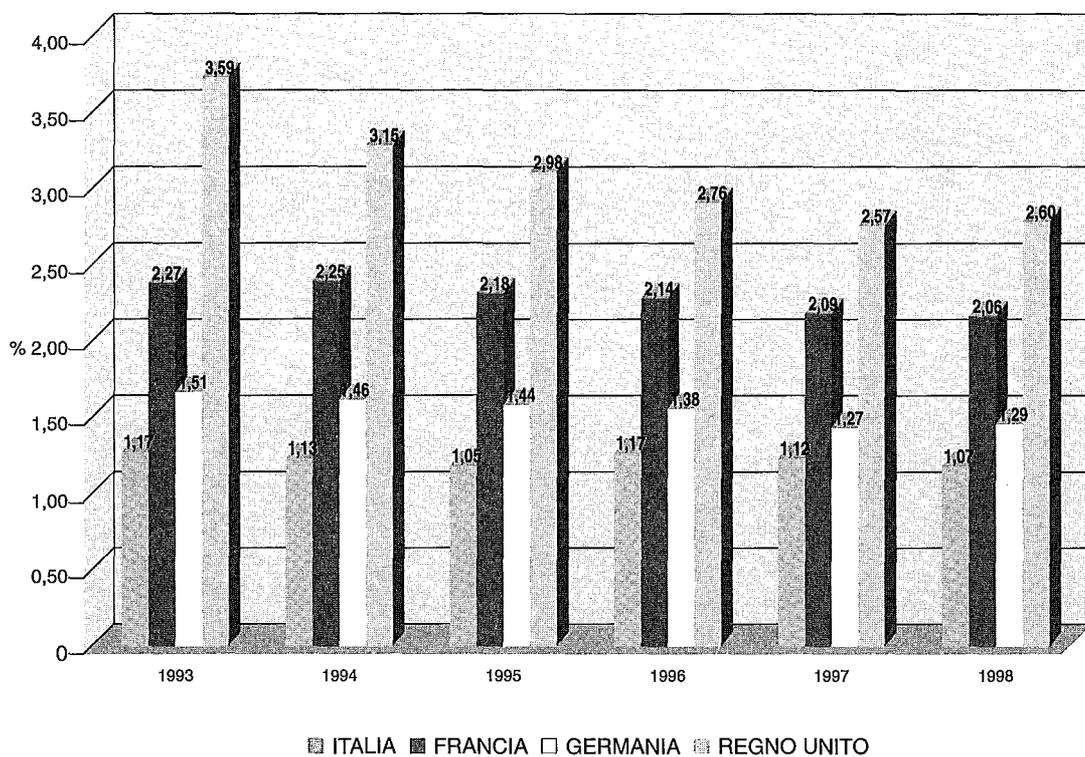
Per "naviglio principale" si intendono portaerei, incrociatori, cacciatorpediniere, fregate e sommergibili (cifre approssimative).

Fra gli aerei da combattimento sono compresi caccia, cacciabombardieri e cacciabombardieri leggeri.

Elaborazione dati da:

Iiss, *The Military Balance 1998-1999*, London, 1998 e Istituto Idrografico della Marina, *Almanacco Navale 1993*, Genova 1992.

Tab. 11 - Spesa Funzione Difesa sul Pil in Europa 1993-1998 (Lire correnti)



		1993	1994	1995	1996	1997	1998
ITALIA	Funzione Difesa (Mld lire)	18.135	18.480	18.397	21.901	21.766	21.742
	Funzione Difesa / Pil %	1,17	1,13	1,05	1,17	1,12	1,07
	Spesa pro capite (Lire)	318.023	323.490	321.636	382.109	378.609	377.955
FRANCIA	Funzione Difesa (Mld lire)	46.515	48.191	54.413	50.709	50.043	48.459
	Funzione Difesa / Pil %	2,27	2,25	2,18	2,14	2,09	2,06
	Spesa pro capite (Lire)	805.661	832.904	938.161	866.213	853.549	825.541
GERMANIA	Funzione Difesa (Mld lire)	45.387	48.215	54.717	49.496	45.474	46.017
	Funzione Difesa / Pil %	1,51	1,46	1,44	1,38	1,27	1,29
	Spesa pro capite (Lire)	575.987	608.018	685.055	619.094	551.786	557.787
REGNO UNITO	Funzione Difesa (Mld lire)	53.443	51.953	53.205	49.299	56.344	58.982
	Funzione Difesa / Pil %	3,59	3,15	2,98	2,76	2,57	2,60
	Spesa pro capite (Lire)	921.513	891.137	909.499	839.191	957.663	999.706

Fonte: Ministero della Difesa, Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, 1995-1999.

Finito di stampare nel mese di novembre 1999

I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori — ricercatori dell'Istituto o esperti esterni — su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.