18 DICEMBRE 2009 NUMERO 6

Illustrazione: Emiliano Ponzi

Quaderni per l'economia
Numero 6
18 dicembre 2009

Filippo Andreatta

Il bilancio della difesa italiana

LA RECENTE RIDUZIONE DELLE SPESE MILITARI

Negli ultimi anni, le spese per la difesa in Italia sono state tagliate sostanzialmente, e questa riduzione rischia di compromettere l'efficacia dello strumento militare italiano. Come spesso accade nei bilanci pubblici, non è immediatamente chiaro quello che viene investito in Italia nel settore. Al bilancio del Ministero della Difesa bisogna infatti sottrarre quelle voci riferite a compiti di pubblica sicurezza (i carabinieri), alle funzioni esterne (per esempio l'approvvigionamento idrico delle isole) e le pensioni ausiliarie, per rimanere con le spese finalizzate alla «funzione difesa». Queste erano state già tagliate, scatenando le proteste dei militari, nella legislatura 2001-2006 e, dopo una ripresa nella legislarura 2006-2008, sono state nuovamente ridotte (Tab. 1)[1].

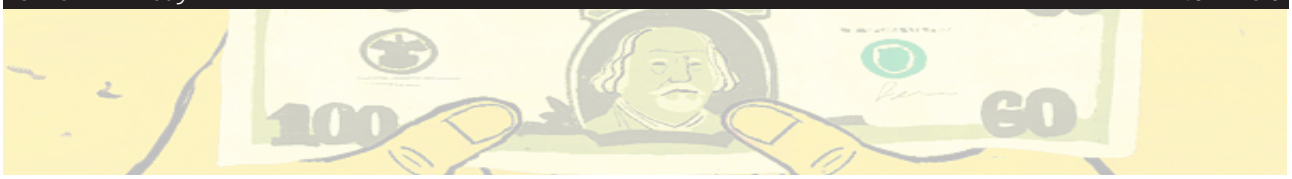
Tab. 1. Bilancio del Ministero della Difesa

	FUNZIONE DIFESA	PUBBLICA SICUREZZA	FUNZIONI ESTERNE	PENSIONI
2002	13.665,6	4.263,7	216,9	879,0
2003	14.305,8	4.555,7	245,9	770,9
2004	14.148,8	4.694,9	238,4	729,0
2005	13.638,6	4.795,3	222,5	365,4
2006	12.106,7	5.271,4	115,4	288,7
2007	14.448,8	5.330,8	111,0	304,1
2008	15.408,3	5.381,1	112,2	230,8
2009	14.329,5	5.253,1	116,4	309,2
2010*	13.335,6	5.547,7	129,0	309,3
2011*	13.047,2	5.507,5	135,1	309,3

*previsionale
fonte: Nota previsionale bilancio difesa 2009 (e anni precedenti)

Il dato da mettere in risalto è che per la funzione difesa, visto che è difficilmente sopprimibile il costo del personale, rimangono ben pochi stanziamenti per l'esercizio (spese di funzionamento) e per gli investimenti (Tab. 2).

1 http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/5EF11493-59DD-4FB7-8485-F4258D9F5891/0/Nota_Aggiuntiva_2009.pdf



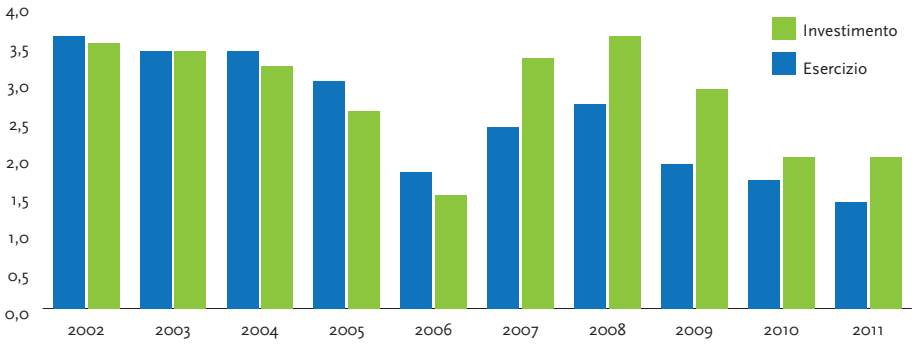
Tab. 2. Voci della funzione difesa

	FUNZIONE DIFESA		
	PERSONALE	ESERCIZIO	INVESTIMENTO
2002	6.577,6	3.588,7	3.499,3
2003	7.539,3	3.409,0	3.357,5
2004	7.539,3	3.409,0	3.200,5
2005	8.037,3	3.013,3	2.588,0
2006	8.757,7	1.837,5	1.511,5
2007	8.819,9	2.356,9	3.272,0
2008	9.110,1	2.663,2	3.635,0
2009	9.556,3	1.887,9	2.885,3
2010*	9.566,3	1.681,3	2.088,0
2011*	9.566,3	1.427,7	2.053,2

* previsionale
fonte: Nota previsionale bilancio difesa 2009 (e anni precedenti)

Il personale, che negli anni della guerra fredda assorbiva meno del 60% delle spese per la funzione difesa, è ora aumentato, anche a causa dell'introduzione del reclutamento professionale al posto della leva, fino a quasi tre quarti del totale (mentre gli effettivi ridotti da 504.000 a 191.000 unità)[2]. In particolare, per queste due voci, si è passati dai 7 miliardi di euro del 2002 a meno della metà nel 2006. Poi si è cercato di aumentarli, ritornando a 6,3 nel 2008, mentre per quest'anno si è tagliato a 4,8 e si prevede un ulteriore taglio di un miliardo per l'anno prossimo (Fig. 1).

Fig. 1. Spese per esercizio e investimento

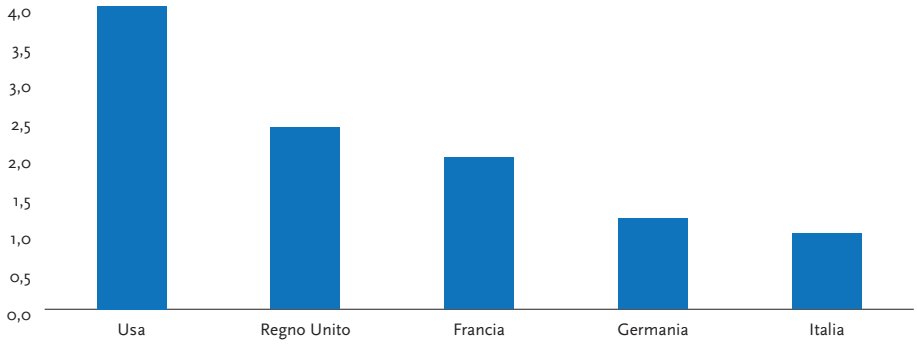


A queste cifre «normali» vanno aggiunti gli stanziamenti del Ministero dello Sviluppo Economico per investimenti industriali strategici e collaborazioni internazionali, e il decreto sulle missioni all'estero (che si aggira sui 1.000 milioni all'anno, tra i quali circa 341 per l'Afganistan, 301 per il Libano, 191 per i Balcani). Anche i fondi straordinari del Ministero dello Sviluppo Economico sono però stati consistentemente tagliati (l'allocazione che era prevista per

2 http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-159.pdf

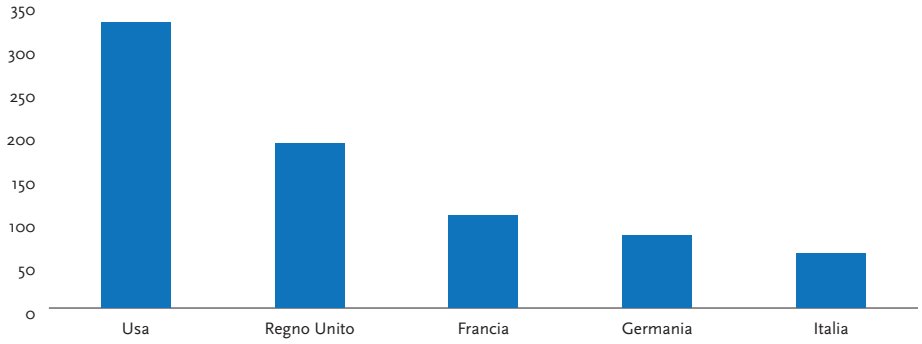
1.200 milioni è stata decurtata di 200 milioni per quest'anno). Questo mette a repentaglio il funzionamento presente delle forze armate, le missioni, e gli investimenti futuri, come segnalato dallo stesso Ministero che stima l'efficienza dei mezzi militari al 20-30% nel 2011 a causa della riduzione in manutenzione e addestramento.
I confronti internazionali sono quindi sconfortanti e dimostrano la crescente inadeguatezza del nostro strumento militare rispetto a quelli degli alleati, al fianco dei quali i nostri militari operano con coraggio e con onore, ma con mezzi sempre meno sufficienti. La percentuale del Pil dedicata alla difesa rimane quindi nel nostro paese proporzionalmente molto più bassa che nei principali alleati, come la Germania, è meno della metà di Francia e Regno Unito, e un quarto di quella americana (fig. 2).

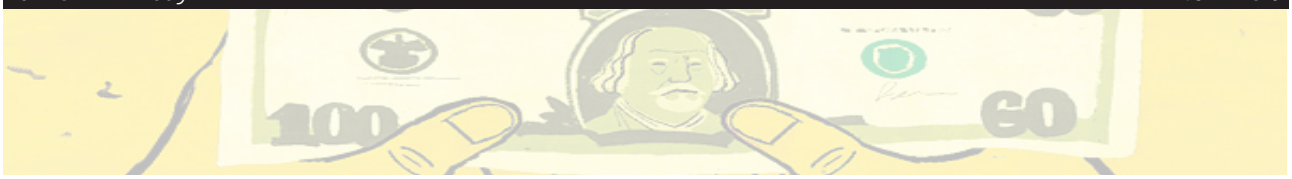
Fig. 2. Percentuale del Pil dedicata alla difesa



Secondo la European Defence Agency, la spesa «capitale» per ogni militare, che misura a grandi linee la sua capacità di combattere con armi moderne, è di 63.000€, a fronte dei 84.000 della Germania (che ha però un esercito di leva), 107.000 della Francia e 190.000 del Regno Unito. Negli Stati Uniti è di 329.000 per ogni militare (fig. 3).

Fig. 3. Spesa per la difesa per addetto (militare)





L'ESIGENZA DI UN CAMBIAMENTO

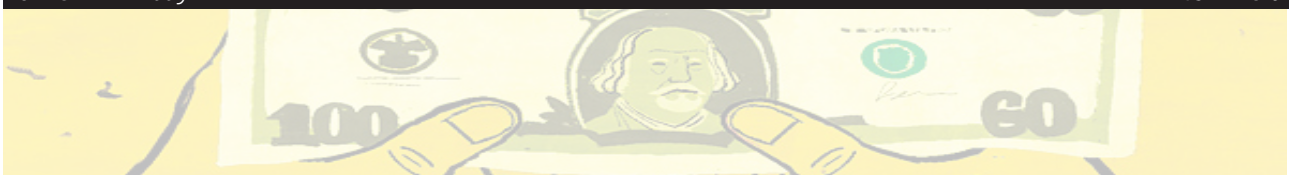
Questi sconfortanti livelli sembrano quindi del tutto insufficienti alle ambizioni del paese in quanto a dimensione dello strumento militare, la possibilità di impiegarlo all'estero, la sua efficacia in combattimento. Per quanto riguarda la dimensione, l'attuale modello di difesa prevede per l'esercito 11 brigate e un certo numero di reggimenti specialistici (Tab. 3). Si tratta però di un'organizzazione teorica, in quanto molte unità sono sotto forza e quindi devono essere integrate con compagnie di altri reggimenti prima di andare in missione, e complicata ulteriormente dalla necessità di sostituire frequentemente i reparti in missione (in generale, per ogni unità sul campo, ce n'è una che si prepara, e una che si riposa dopo essere stata rimpiazzata).

Tab. 3. Ordine di battaglia dell'Esercito

DIVISIONE	BRIGATA	CORAZZ.	CAVALL.	BERSAGL.	FANTERIA	ALPINI	PARACADUT./ LAGUNARI	ELICOTT.	ARTIGLIERIA	GENIO	CONTRAER.	AVIAZ. ESERCITO
Mantova	Ariete	3		2					1	1		
	Pozz. del Friuli		3				1		1	1		
	Folgore						5			1		
	Friuli		1		1			2				
Acqui	Gran. di Sard.		1		2				1			
	Sassari				2					1		
	Pinerolo	1		1	2				1	1		
	Aosta		1	1	2				1	1		
	Garibaldi	1	1	2					1	1		
Tridentina	Taurinense		1			3			1	1		
	Julia					3			1	1		
Altri									5	3	4	3
Totale regg.		**5**	**8**	**6**	**9**	**6**	**6**	**2**	**13**	**12**	**4**	**3**

Fonte: Sito dell'Esercito

Queste difficoltà sono evidenti dal confronto tra le forze armate italiane e quelle britanniche, che sulla carta sono comparabili in quanto a dimensione. L'Italia ha 187.000 militari (dei quali 107.000 nell'esercito) a fronte dei 202.000 britannici (110.000 dei quali nell'esercito). La Gran Bretagna riesce però a schierare un maggior numero di uomini all'estero. L'Italia l'anno scorso aveva circa 8.000 uomini in missione (tab. 4) a fronte del doppio della Gran Bretagna, che mantiene anche una divisione (22.000 uomini) in Germania e più di 7.000 uomini di stanza in varie basi all'estero. Mentre l'Italia faticherebbe a inviare in missione un numero sostanzialmente più alto di quello attuale, il Regno Unito, durante la fase di combattimento della Guerra in Iraq, ha schierato una forza di 46.000 uomini.



Tab. 4 Contingenti italiani all'estero

MISSIONI	PAESE	UOMINI
Missioni Onu	Unifil (Libano)	2.379
	Altre Onu	17
Missioni Ue	Eufor (Bosnia)	882
	Altre missioni UE	7
Missioni Nato	Kfor (Kosovo)	2.280
	Isaf (Afganistan)	2.395
Altre missioni	Altre (Sudan, Timor, Mfo)	76
Totale		**8.036**

Fonte: International Institute for Strategic Studies, 2007

Le ridotte spese per la difesa, inoltre, costringono a non esternalizzare a civili o a imprese esterne molte funzioni, appesantendo il personale militare di funzioni che ne limitano la capacità di operare che nel Regno Unito e altrove sono svolte da personale civile (in Gran Bretagna 99.000 civili lavorano per la difesa, a fronte di 35.000 italiani).
Di conseguenza, vi è una maggiore incidenza dei sottufficiali nelle nostre forze armate rispetto a quelle britanniche (25% nell'esercito contro 20%, e soprattutto 54% nella marina e 70% nell'aviazione a fronte del 27% della Royal Navy e del 22% della Royal Air Force, cfr. tab. 5). Sembra quindi auspicabile una revisione del modello di difesa, che contempli una riduzione delle unità, ma che permetta al tempo stesso una maggiore proporzione di uomini nei reparti operativi, e un completamento dei ranghi di questi ultimi per consentirgli di essere pronti per l'impiego.

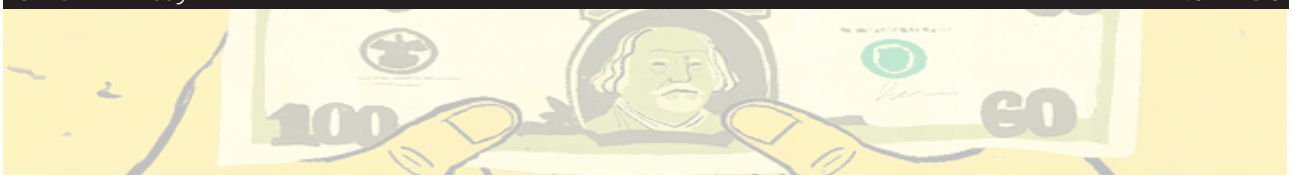
Tab. 5. Confronto del personale militare

	ITALIA			REGNO UNITO		
	ESERCITO	MARINA	AVIAZIONE	ESERCITO	MARINA	AVIAZIONE
Ufficiali	14.200 (13%)	4.585 (14%)	6.577 (15%)	14.660 (13%)	7.730 (19%)	10.620 (20%)
Sottufficiali	26.832 (25%)	17.925 (54%)	31.300 (70%)	21.470 (20%)	10.770 (27%)	11.730 (23%)
Volontari	66.750 (62%)	10.401 (32%)	6.644 (15%)	73.170 (67%)	21.440 (54%)	29.520 (57%)

Fonte: Nota previsionale Bilancio Difesa 2001, 2007, Uk defence statistics

UNA NUOVA STRATEGIA DI PROCUREMENT

In secondo luogo, alcune unità sono dotate di equipaggiamenti obsoleti (ad esempio, solo 3 reggimenti corazzati su 5 sono dotati di più recenti carri «Ariete», mentre gli altri sono ancora equipaggiati con i «Leopard 1» per la prima volta introdotto negli anni '60 e aggiornati nel 1979, mentre le fregate classe «Maestrale» e i sottomarini «Sauro» risalgono ai primi anni '80). Dei 3,6 milioni di investimenti, circa il 20% va a ricerca, infrastrutture e logistica, circa il 10% a investimenti nel settore C4I (command, control, commu-



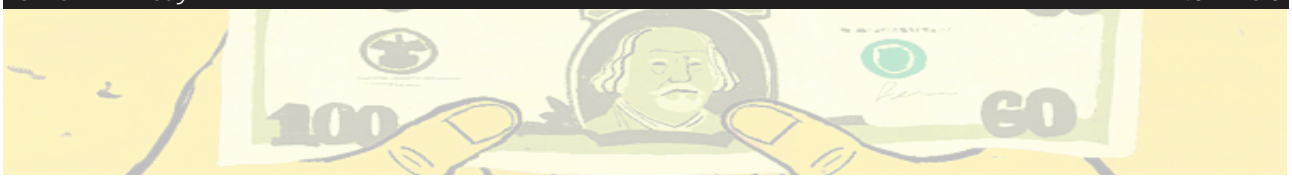
nication, computing, intelligence) e 70% all'ammodernamento mezzi (divisi approssimativamente in modo eguale tra le tre forze armate, mentre i fondi aggiunti del Ministero Sviluppo Economico vanno in prevalenza per Aeronautica e Marina, che necessitano di un più elevato capitale tecnologico).

Tab. 6. Principali progetti multinazionali

PROGRAMMA DI COLLABORAZIONE	FRANCIA	GERMANIA	R. UNITO	USA
Medium Extended Air Defense System - MEADS		x		x
Obice Pzh 2000		x		
Joint Strike Fighter F-35			x	x
Eurofughter 2000 Typhoon		x	x	
Sommergibili U-212		x		
Fregate Europee Multi Missione FREMM	x			
Elicottero NH-90	x	x		

Dal momento che gran parte dei nuovi sistemi d'arma in corso di sviluppo o acquisizione è frutto di collaborazioni industriali pluriennali con altri paesi (tab. 6), visti gli elevati costi di sviluppo e industrializzazione, anche questi fondi risultano in gran parte vincolati, mettendo a repentaglio i programmi di ammodernamento (tab. 7). Sembra in particolare vulnerabile il programma di aereo da combattimento Joint Strike Fighter (JSF), visti i costi elevati e crescenti e i tempi prolungati del progetto, ed è probabile che alla fine la partecipazione italiana (attualmente stimata in 131 veivoli, che dovrebbero costare intorno ai 15 miliardi di dollari per l'acquisto e almeno altrettanti per il funzionamento) venga ridotta.

Si potrebbero così mettere in sicurezza i fondi per gli altri progetti, come ad esempio l'elicottero NH90, che hanno un maggiore impatto sul tipo di missioni che attualmente i nostri militari stanno svolgendo e si situano in un settore in cui le competenze italiane sono tra le prime al mondo. Insieme ai risparmi per la partecipazione al progetto JSF, l'Italia potrebbe promuovere una discussione a livello continentale sul rilancio dell'Efa-2000 Typhoon, un progetto europeo tuttora in corso e che potrebbe fungere da piattaforma sulla quale sviluppare nuove tecnologie. Anche gli altri paesi europei, che hanno anch'essi vincoli di bilancio, potrebbero infatti trovare interessante una collaborazione che consentisse sia di non sperperare le decine di miliardi di euro spese sinora nello sviluppo del Typhoon, sia di mettere le capacità industriali europee in un ruolo centrale e non ancillare dal punto di vista tecnologico come invece avverrebbe per un progetto a guida americana.



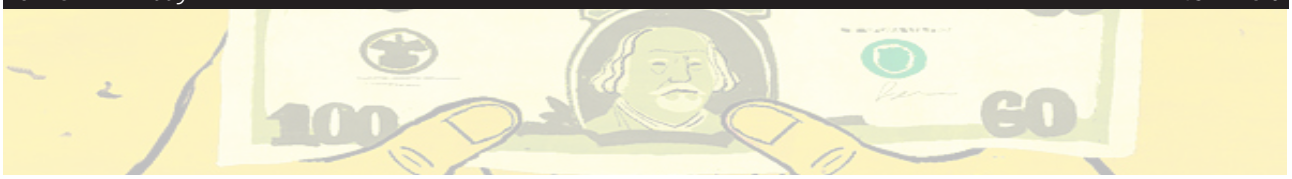
Tab. 7. Programma di ammodernamento

FORZA ARMATA	REQUISITO	INVENTARIO	NUOVO PROGRAMMA
Marina Militare	Porta aeromobili	Garibaldi	Cavour
	Fregate (difesa aerea)	2 DeLaPenne	2 Orizzonte/Andrea Doria
	Fregate multimissione	8 Maestrale, 4 Lupo, 4 Artigliere	10 Nuova Generazione (FREMM*)
	Pattugliatori	8 Minerva, 4 Cassiopea	4 Cigala Fulgosi
	Sottomarini	4 Pelosi, 4 Sauro	2 U212 Todaro*
	Supporto Elettronico		1 Elettra
Aeronautica Militare	Difesa aerea	Tornado ADV	Typhoon, F-16 (leasing)
	Attacco	Tornado	Tornado upgrade (in futuro Jsf*)
	Supporto tattico	AM-X	(in futuro Jsf*)
	Training	MB-339	M-346*
	Trasporto	C-130/J	C-27J
	Pattugl. marittimo	18 Atlantic	ATR-72MP
	Tanker	B-707	B-767T
	Uav	Predator	Reaper
	Difesa AA	Nike Hercules, Spada	MEADS
Esercito Italiano	Carri da combattimento	220 Ariete, 120 Leopard 1	
	Carri leggeri	400 Centauro	
	Veicoli da combatt. corazzati	200 Dardo, 1638 VCC (M113 mod.)	249 Freccia
	Veicoli da combatt. su ruote	360 Puma 6x6, 330 Puma 4x4	Veicolo Tattico Leggero Multiruolo
	Artiglieria	192 M109L, 120 FH70, 22 MLRS	72 PzH2000
	Elicotteri da attacco	56 A129	
	Elicotteri da trasporto	12 AB 212, 23 AB 412, 36 CH47	60 NH90*
	Elicotteri da servizio	27 A109, 89 Ab205, 56 AB 206,	

E' comunque necessaria una maggiore collaborazione su scala europea. Dopo i primi passi incoraggianti, la European Defence Agency stenta a coordinare le risorse dei paesi europei, anche a causa delle pressioni dell'industria della difesa americana, recentemente consolidatasi in pochi grandi colossi, che preferisce collaborazioni con piccoli imprese nazionali. La mancata integrazione produce elevati costi della «non-Europa» nel settore della difesa. Gli europei spendono circa la metà degli Stati Uniti (e molto di più di qualsiasi altra potenza come Russia, Cina o India) ma hanno un efficacia molto minore degli americani a causa di inefficienze e duplicazioni, e al mancato realizzo di economie di scala. Ad esempio, a fronte di forze armate numericamente più grandi di quelle americane, la loro capacità di combattere in conflitti ad alta intensità, o anche solo di proiettare per lungo periodi di tempo fanteria sul terreno è solo una frazione.

CONCLUSIONI

Di fronte a crescenti vincoli di finanza pubblica, ma anche a crescenti richiesti per l'uso delle forze armate, è necessario utilizzare al meglio i fondi a disposizione commisurando i mezzi ai fini ed evitando il più possibile sprechi di risorse e concentrandosi sulle questioni essenziali. Ci sono infatti diverse



missioni che la difesa dovrà continuare a svolgere in futuro, ciascuna con le proprie esigenze:

1) Difesa territoriale

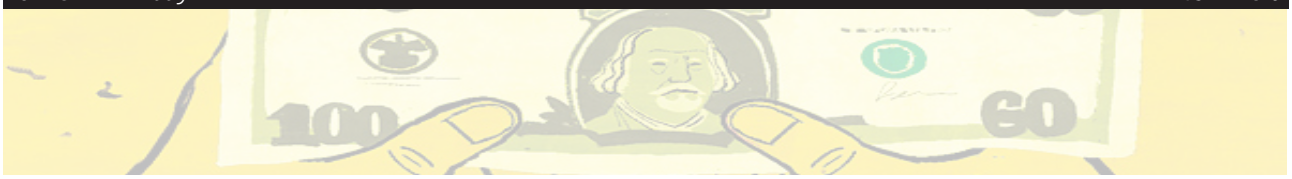
Questa missione, vitale durante la guerra fredda e svolta dall'esercito di leva e dai mezzi pesanti in anticipazione di un'invasione del Patto di Varsavia, ora è meno rilevante. Non mancano tuttavia le esigenze di protezione civile e protezione dei confini dal crimine più o meno organizzato. Andrebbe invece abbandonato il recente ricorso all'utilizzo dei militari in difesa dell'ordine pubblico, in quanto mortifica la professionalità sia delle forze armate sia di quelle di polizia, senza un concreto beneficio per la sicurezza. In situazioni specifiche ed eccezionali, l'impiego dei militari sul territorio nazionale può portare a risultati positivi, ma non ci sono oggi situazioni di emergenza che lo giustifichino continuativamente.

2) Missioni di pace all'estero

L'Italia svolge un contributo importante nell'ambito delle istituzioni multilaterali cui appartiene per il ripristino e il mantenimento della pace e della sicurezza. Questo è un obiettivo importante per la politica estera italiana e con ogni probabilità non sarà conseguita nel breve periodo una stabilità tale a livello internazionale da ridurre la necessità di queste operazioni. Allo stesso tempo, è necessario che i militari italiani siano ben protetti durante le missioni, ed operino con equipaggiamenti al massimo della funzionalità. Sebbene si tratti delle voci di bilancio in teoria più elastiche, è fondamentale che vengano investite maggiori risorse nell'addestramento e nella manutenzione, e che i contingenti vengano dotati di quei mezzi che gli consentano di svolgere le loro mansioni con la massima efficacia e sicurezza possibili.

3) Modernizzazione per il futuro

Il tasso di innovazione negli affari militari è accelerato in questi ultimi anni. Le rivoluzioni elettroniche e informatiche non hanno solo modificato le piattaforme, ma hanno drasticamente aumentato la precisione e l'efficienza dei sistemi d'arma. Anche un rapido confronto tra la Guerra del Golfo del 1991 e quella in Iraq del 2003 dimostra come le forze armate americane si siano trasformate al punto da rendere possibile una vittoria ugualmente schiacciante con una frazione (meno di un terzo) delle truppe e dei mezzi a disposizione. In questo scenario, l'Italia non può rimanere indietro rinunciando a investire su progetti di innovazione che condannerebbero i propri militari all'obsolescenza, o a peggio. Al tempo stesso, l'Italia deve concentrarsi su quei programmi che sono più compatibili con le missioni che verranno svolte dalle forze armate italiane nel futuro, con la propria politica estera, e capacità industriali nazionali ed europee.



Anche in passato, chi non è riuscito ad investire adeguatamente nella propria difesa ne ha pagato le conseguenze, come ad esempio è successo alle democrazie europee nella prima fase della Seconda guerra mondiale. Non è solo però una questione di quantità, come dimostra il fatto che Francia e Gran Bretagna negli anni '20 e '30 avevano speso più della Germania, e avevano un numero maggiore di mezzi. Quello che è mancato loro è stata una adeguata *Grand Strategy* che coniugasse il riarmo con una classe militare motivata, una dottrina di impiego moderna, e una saggia scelta degli obiettivi nazionali. Oggi, come in passato, non si tratta di spendere di più, o di comprare per forza le armi che al momento appaiono come le più sofisticate. Se si vuole uno strumento militare al passo con i tempi, bisogna sviluppare tutte le sue componenti - umane e tecnologiche - e sostenerle con la politica. I tagli nel bilancio della difesa sembrano mostrare non solo una mancanza di risorse, ma anche una scarsa volontà di usarle al meglio.

Nomisma SpA
Strada Maggiore, 44
40125 Bologna
quaderniperleconomia@nomisma.it
www.nomisma.it

Anno I
Dicembre 2009
Aut. Tribunale di Bologna
Reg. n. 7975 del 22 maggio 2009
Direttore responsabile *Piera Magnatti*