

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La funzione difesa in tempi di crisi economica:  
riflessioni e prospettive

n. 67 – novembre 2012

Approfondimenti

A cura della Fondazione ICESA (Intelligence Culture and Strategic Analysis)

**LA FUNZIONE DIFESA**  
**IN TEMPI DI CRISI ECONOMICA:**  
**RIFLESSIONI E PROSPETTIVE**

*Novembre 2012*

## Sommario

▪ 1. Introduzione	2
▪ 2. Contesto e dinamiche del bilancio della Difesa	6
▪ 3. Le specificità dei programmi della Difesa	12
▪ 4. La trasparenza del processo	15
▪ 5. Tra flessibilità e rigidità	20
▪ Conclusioni	24

## ***Abstract***

*Nell'arco di circa 20 anni le Forze Armate italiane hanno compiuto un'importante trasformazione, aumentando le proprie capacità operative in modo più che proporzionale al dimezzamento degli organici complessivi da 350.000 a 180.000 militari.*

*Sono state introdotte capacità importanti in settori chiave (aerei a pilotaggio remoto, rifornimento in volo, osservazione satellitare Cosmo-SkyMed con immagini radar etc.). Tutto ciò ha reso possibile la partecipazione a tutte le attività all'estero decise dalle autorità politiche, con un alto livello di prestazioni al netto dei vincoli politici. Ciò si è tradotto in un accrescimento del prestigio nazionale, con ricadute importanti e potenzialmente ancora maggiori.*

*Per consolidare e accrescere questi risultati, nella triplice ottica operativa, di politica estera e di ricadute industriali, è necessario comprendere con esattezza in cosa consista l'effettiva spesa per la Funzione Difesa e, al suo interno, l'importanza del ruolo svolto dalla spesa per l'Investimento in stretto collegamento con l'Esercizio.*

*Occorre, inoltre, riequilibrare le spese tra le tre componenti classiche del Personale, dell'Esercizio e dell'Investimento per avvicinarsi a quella che è ritenuta, a livello internazionale ed europeo, l'ottimale ripartizione delle risorse assegnate alla funzione difesa tra i richiamati settori di spesa, individuata, rispettivamente, nel 50 per cento per il personale e nel 25 per cento per ciascuno degli altri settori di spesa, obiettivo, questo, che si intende conseguire con il disegno di legge delega per la revisione dello strumento militare all'esame del Parlamento.*

## 1. Introduzione

Sin dal suo insediamento, il governo Monti ha posto fra i propri obiettivi generali la riqualificazione e riduzione della spesa pubblica in ogni settore, ivi compreso quello della Difesa. A tal proposito l'ammiraglio Giampaolo Di Paola, richiamato in Italia nel novembre 2011 dal proprio incarico di Presidente del Comitato militare della NATO per assumere quello di Ministro della Difesa, annunciava subito dopo il suo insediamento di voler mettere mano a una profonda ristrutturazione finalizzata a riequilibrare le spese tra le tre componenti classiche del Personale, dell'Esercizio e dell'Investimento per avvicinarsi alla ripartizione 50/25/25 comunemente ritenuta più idonea. Tale prospettiva è sottesa al disegno di legge delega per la revisione dello strumento militare nazionale presentato dal ministro nell'aprile 2012.<sup>1</sup>

Poiché i vincoli generali di bilancio impediscono di raggiungere tali proporzioni mediante l'aumento delle due ultime voci, in Italia tradizionalmente inferiori al necessario, per mantenere il livello di capacità e prestazioni richiesto negli scenari operativi attualmente previsti e per potersi mantenere a standard comparabili a quelli europei si è scelto di operare soprattutto sul versante del Personale. Questo, a parità degli altri fattori, dovrebbe liberare le risorse necessarie per garantire l'Esercizio (ovvero l'impiego ordinario dei mezzi e delle infrastrutture) e l'Investimento, nella duplice prospettiva del breve e del medio-lungo termine.

La componente di Investimento (in precedenza nota come Ammodernamento/Rinnovamento, e pertanto talvolta ancora indicata come A/R) riveste particolare importanza sotto il profilo operativo innanzi tutto per poter dare la massima protezione al personale impiegato in eventuali operazioni, a prescindere dalla loro qualifica formale. L'esigenza fu evidenziata tragicamente il

---

<sup>1</sup> A.S. 3271, *Disegno di legge delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale*. I principi erano stati anticipati il 31 gennaio 2012 nella relazione del Ministro Di Paola alle Commissioni Difesa della Camera e del Senato. Su questi aspetti cfr. Servizio Studi del Senato, Dossier n. 355, maggio 2012 e Servizio Studi della Camera, Dossier n. 726 novembre 2012.

3 settembre 1992 l'abbattimento di un G.222 che trasportava aiuti umanitari a Sarajevo assediata. In quella occasione, il fatto di essere un aereo da trasporto disarmato non servì a proteggere il bimotore – che era privo di sistemi di autoprotezione - dal lancio di un missile superficie-aria spalleggiabile (in gergo detto MANPAD), con la morte dei quattro uomini dell'equipaggio. L'evento insegnò la necessità di avere comunque le dotazioni e protezioni più complete possibili.

La seconda importante dimensione della voce Investimento è legata direttamente alle tematiche di Ricerca e sviluppo, innovazione, competitività e occupazione, con ulteriori importanti ricadute dovute al lungo ciclo di vita di questi particolari prodotti tecnologici e alla loro stretta connessione con le relazioni internazionali. Al di là del pur cruciale aspetto dei volumi finanziari, il ruolo dell'Investimento è dunque essenzialmente qualitativo (o, in termini militari, "capacitivo"), anche al fine di mitigare l'indiscutibile impatto delle riduzioni quantitative sulla possibilità di svolgere le funzioni richieste con modalità e livelli che riflettano quelli del Paese e del suo livello di ambizione.

Prima di procedere all'analisi articolata è necessario affrontare in via preliminare una questione che, se lasciata irrisolta, rischierebbe di minare ogni successiva analisi. Ci si riferisce alla questione della trasparenza del bilancio della Difesa, talvolta ritenuta scarsa o inadeguata, in termini sia assoluti sia comparativistici. Ebbene, l'esame obiettivo porta a ritenere che forse tale giudizio si attaglia con maggiore esattezza alla situazione storica anziché a quella odierna.

In un'epoca remota si usava – seguendo probabilmente una consuetudine formatasi in epoca liberale e proseguita durante quella fascista - esaminare lo stanziamento in termini di puro volume delle risorse, lasciando poi all'Amministrazione Difesa una sostanziale libertà sulla sua ripartizione. Il limitato rilascio di informazioni si protrasse di fatto per l'intero periodo della contrapposizione Est/Ovest, tanto che ancora nel 1983 il Partito Radicale poteva suscitare scandalo pubblicando *Quello che i russi sanno già e gli italiani non devono sapere*, una descrizione della struttura della Difesa italiana (con annessa

cartografia delle basi e infrastrutture) realizzata attraverso una meticolosa analisi di fonti aperte quali elenchi telefonici, annuari, Guida Monaci e altri strumenti analoghi.<sup>2</sup> Le compilazioni di dati puntuali su organici e mezzi effettuate dall'editoria commerciale anglosassone non trovavano eguali in Italia ed erano, anzi, oggetto di preoccupata attenzione da parte delle strutture informative militari.

È bene dire subito che la situazione odierna è molto diversa sia in termini della quantità di informazioni che vengono rese disponibili al Parlamento sia in quelli dei diversi passaggi informativi e delle comunicazioni periodiche previste dalla legge. La Tabella 11 (talvolta 12) allegata allo stato di previsione del Ministero della Difesa per ciascun esercizio finanziario è un esempio concreto della quantità di dati che vengono oggi resi noti, non solo per il doveroso controllo del Parlamento sulla spesa pubblica e gli indirizzi generali del Paese ma anche (tramite la pubblicazione integrale in rete) alla cittadinanza in genere.<sup>3</sup> Dallo Stato di previsione per il 2011 era possibile apprendere dati innocui (l'acquisto di 200 paia di occhiali da sole per le Forze Speciali dell'Aeronautica Militare, la ristrutturazione di singole palazzine con indicazione del numero di posti letto),<sup>4</sup> dati sensibili quali i quantitativi di particolari tipi di armamento (dai missili ai proiettili) fino a tipologie e quantità di sistemi di comunicazione per le Forze Operative Speciali (radio Thales AN/PRC-148 con o senza kit satellitari e/o adattatori per veicoli).<sup>5</sup> Trasparente è anche, a livello di singolo programma, l'iter di approvazione.

Sulla trasparenza di dettaglio concorda l'indagine effettuata nel 2009-2010 dalla Commissione Difesa, le cui osservazioni sono piuttosto rivolte al quadro complessivo.<sup>6</sup> Al di là delle ipotesi circa una sorta di paradossale strategia volta a

---

<sup>2</sup> Istituto di ricerche per il disarmo, lo sviluppo e la pace, *Quello che i russi già sanno e gli italiani non devono sapere*, Roma, IRDISP, 1984.

<sup>3</sup> Cfr. a titolo d'esempio "Tabella 11. Stato di previsione Ministero della Difesa per l'anno finanziario 2010", in [www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-finanziario/2011/Disegno-di/Allegato-t/Allegato-tecnico---Ministero-della-Difesa.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-finanziario/2011/Disegno-di/Allegato-t/Allegato-tecnico---Ministero-della-Difesa.pdf)

<sup>4</sup> Ibid., Capitolo 7120/18, Tabella L, p. 92.

<sup>5</sup> Ibid., p. 553.

<sup>6</sup> Cfr. *infra*, paragrafo 4.

nascondere attraverso l'eccesso di dettaglio, la trasparenza nel dettaglio rende difficile fondare sull'esistenza di finanziamenti aggiuntivi esterni al dicastero della Difesa una conclusione di opacità come quella avanzata anche di recente dallo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).<sup>7</sup> Motivazione, provenienza e destinazione dei fondi di programma esterni sono in effetti riconducibili a due voci molto chiare: da un lato la copertura delle spese per le missioni di pace (capitolo 3004), introdotta a fronte di specifici impegni prolungati e, comunque, soggetta a intenso e pubblico dibattito parlamentare in occasione dei periodici rifinanziamenti che si susseguono a brevi intervalli di tempo; dall'altro contributi del Ministero dello Sviluppo Economico al finanziamento di alcuni programmi industriali della Difesa (capitoli 7420, 7421 e 7485).<sup>8</sup> Tali programmi, quale per esempio quello per il velivolo da addestramento Alenia Aermacchi M-346 o delle Fregate Europee Multi Missione (FREMM), sono peraltro indicati esplicitamente nella *Nota Aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa*, anch'essa trasmessa alle Commissioni Parlamentari e subito dopo resa disponibile sul sito della Difesa per la consultazione generale.<sup>9</sup> Non si tratta, dunque, in alcun modo di programmi occultati.

Né si può trascurare di osservare come altre amministrazioni dello Stato, di natura prettamente civile e senza alcuno dei profili di riservatezza associati alle tematiche della sicurezza nazionale, rendano disponibile al Parlamento, una mole assai inferiore di dati pure in presenza di volumi di spesa maggiori di quelli della Difesa. È il caso della Sanità, il cui dettaglio, anche in considerazione del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni su questa materia, è in realtà noto solo nei bilanci delle Regioni, o della Funzione pubblica che riscontra numerose difficoltà nell'ottenere dati sulle singole amministrazioni.

---

<sup>7</sup> Marco Nese, "Un mondo in crisi che si arma sempre più. USA e Cina leader nelle spese militari", *Corriere della Sera*, 9 giugno 2012.

<sup>8</sup> Per una chiara esposizione cfr. [www.camera.it/465?area=13&tema=17&Bilancio+della+Difesa](http://www.camera.it/465?area=13&tema=17&Bilancio+della+Difesa).

<sup>9</sup> La serie completa dal 2001 è reperibile agevolmente in [www.difesa.it/Approfondimenti/Nota-aggiuntiva/Pagine/default.aspx](http://www.difesa.it/Approfondimenti/Nota-aggiuntiva/Pagine/default.aspx).

## 2. Contesto e dinamiche del bilancio della Difesa

Il problema delle risorse economiche da destinare alla sicurezza nazionale e alla difesa del territorio e degli interessi nazionali dell'Italia non è nuovo.<sup>10</sup> Sino al 1960 circa alla sua risoluzione contribuirono gli aiuti statunitensi (in natura, in denaro e in commesse “off-shore” all’industria italiana), per un totale di fatto pari all’importo stanziato dall’Italia. In quel periodo si calcolò che in puri termini economici gli effetti diretti e indiretti della spesa militare sarebbero stati 1,77 volte superiori, peraltro senza conteggiare le ulteriori ricadute in termini di accelerazione delle capacità tecnologiche dell’industria nazionale anche a fini duali o in altri settori.

La graduale contrazione degli aiuti pose dunque per la prima volta la questione di rispondere agli impegni internazionali e alla posizione del Paese. Complice anche la stagione di pesante inflazione, nell’arco di un decennio si venne così creando una situazione che l’economista Pietro Armani, analizzandola nel 1976 in una prospettiva economico-industriale, definì senza mezzi termini «assistenziale e vegetativa».<sup>11</sup> Si trattava di conclusioni non dissimili da quelle contenute nei vari documenti resi pubblici dalle Forze Armate in quegli anni. Nel Libro Bianco pubblicato dall’Esercito nel 1973 si diceva con chiarezza che «la crescente influenza del processo tecnologico sulle strutture delle Forze Armate ha comportato un drammatico aumento dei costi di acquisizione e di esercizio degli armamenti e degli equipaggiamenti reso ancora più sensibile dal processo inflazionistico che ha investito l’economia mondiale. Ne è scaturito un costante decadimento dell’efficienza operativa dello strumento militare, non fronteggiabile con le normali assegnazioni di bilancio.» L’anno successivo il Libro Azzurro dell’Aeronautica Militare quantificava, in forma più asettica, una situazione non diversa: per l’ammodernamento di una linea che comprendeva ancora aerei forniti

---

<sup>10</sup> Giuseppe Mayer, *L’evoluzione del bilancio della Difesa dal 1975 ai primi anni ’90*, Aeronautica Militare – Ufficio Storico, Roma, 1992.

<sup>11</sup> Pietro Armani, “Prospettive dell’economia italiana nel 1976”, conferenza alla 27a sessione del CASD, Roma, 1976.

dagli Stati Uniti un quarto di secolo prima era disponibile circa un sesto del bilancio, cioè la metà dell'importo ritenuto necessario.

Alla situazione fu posto rimedio con tre provvedimenti straordinari, le cosiddette “leggi promozionali” che stanziarono importanti risorse aggiuntive per la «costruzione e ammodernamento dei mezzi navali della Marina Militare» (l. 22 marzo 1975, n. 57, con 1.000 miliardi per gli esercizi 1975-1984), per l'«ammodernamento dei mezzi dell'Aeronautica» (l. 16 febbraio 1977, n. 38, con 1.000 miliardi per il 1977-1986) e per l'«ammodernamento degli armamenti, dei materiali, delle apparecchiature dell'Esercito» (l. 16 giugno 1977, n. 372, con 1.115 miliardi per il 1977-1986). Il limite principale di questi finanziamenti straordinari – gli ultimi del genere in Italia – era la mancata coerenza tra le scelte delle singole Forze Armate. Si trattava, nonostante alcuni sforzi di facciata, di una sommatoria di singole esigenze non ricondotte a missioni e funzioni specificamente definite all'interno di una visione organica degli obiettivi della politica nazionale di difesa. Questo e l'alta inflazione nell'arco temporale del piano contribuirono a diminuirne l'efficacia, come il Capo di Stato Maggiore della Difesa (SMD) comunicò al Consiglio Supremo di Difesa già quattro anni dopo<sup>12</sup>.

Il quadro è stato profondamente innovato prima dalla riconfigurazione dei vertici militari (l. 18 febbraio 1997, n. 25)<sup>13</sup> e poi dalla riclassificazione del bilancio dello Stato introdotta a partire dall'esercizio 2008, mentre nel 2010 le disposizioni legislative e regolamentari in materia di ordinamento militare sono state rispettivamente riassettate nel richiamato Codice dell'ordinamento militare e nel Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (D.P.R. n. 90 del 2010).

La riorganizzazione del 1997 poneva alle dirette dipendenze gerarchiche del Ministro un'area tecnico-operativa (retta dal Capo di SMD, in posizione sovraordinata rispetto ai vertici delle quattro Forze Armate) e una tecnico-

---

<sup>12</sup> Cit. in G. Mayer, op. cit., p. 57.

<sup>13</sup> Per il testo attualmente in vigore cfr. l'art. 25 del Codice dell'ordinamento militare (D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 25).

amministrativa (retta dal Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti, sovraordinato rispetto alle Direzioni Generali). La subordinazione al Capo di SMD delle quattro Forze Armate e – per gli aspetti tecnico-operativi – del SGD/DNA creava le condizioni per una politica di difesa e sicurezza più efficiente nell’uso delle risorse, in quanto finalmente sotto una guida unitaria. Il vantaggio veniva peraltro parzialmente negato sia dalla costante tendenza alla riduzione (in termini nominali come a valori costanti) sia dal graduale scadimento qualitativo della ripartizione per funzioni. Nell’arco 2007-2012 il costo del Personale è cresciuto di circa 800 milioni di euro mentre Esercizio e Investimento sono scesi di 800 milioni ciascun; allo stesso modo la funzione Sicurezza del territorio è cresciuta di 550 milioni e l’insieme di Funzioni Esterne e l’Ausiliaria è cresciuto di 40 milioni. In termini di operatività ed efficienza questo scadimento è dunque più grave di quanto non lascerebbe trasparire la diminuzione nominale di 232,7 milioni nel quinquennio 2007-2012 (peraltro pari a -1.915,3 milioni a valore costante).

Con la riclassificazione del bilancio dello Stato venivano identificate per la Difesa quattro “missioni” e 11 “programmi”, ai quali le singole voci e spese sono ricondotte anche nella *Nota aggiuntiva* e nei diversi momenti di informazione alle Commissioni Difesa della Camera e del Senato. La prima missione, di gran lunga prevalente in termini operativi e finanziari, è definita “Difesa e sicurezza del territorio”, affiancata da Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e Fondi da ripartire. Il primato della missione di Difesa e sicurezza del territorio è sancito anche dal fatto che a essa si riconducano ben sette degli 11 programmi, ovvero l’approntamento e impiego di ciascuna delle quattro Forze Armate, più Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari, Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare e Sicurezza Militare. Alla missione di Ricerca e innovazione fa capo il programma tautologicamente intitolato “Ricerca tecnologica nel settore della Difesa”, così come ai Fondi da ripartire fanno capo i “Fondi da assegnare”. I Servizi istituzionali e generali comprendono due programmi, sostanzialmente

coincidenti con il proprio funzionamento: “Indirizzo politico” e “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”.

Per una migliore comprensione può essere opportuno ricorrere alle macro-grandezze per funzioni utilizzate dalla *Nota Aggiuntiva* secondo le definizioni internazionali e, pertanto, più significative per un raffronto omogeneo con i Paesi alleati o per valutare le potenziali minacce. Le funzioni sono Difesa (comprendente l'area interforze, Esercito, Marina e Aeronautica nei soli compiti istituzionali diretti), Sicurezza del territorio (sostanzialmente coincidente con l'Arma dei Carabinieri e pari a circa il 40% di quella Difesa, peraltro con prevalenza assoluta dell'Esercizio sull'Investimento), Esterne (ridotte per il 2012 sotto i 100 milioni complessivi e consistenti nel servizio di rifornimento idrico delle isole minori, trasporto aereo civile di Stato, soccorso di malati e traumatizzati gravi, contributi alla CRI) e Trattamento di ausiliaria (di fatto pensioni). In termini complessivi, nel quinquennio 2007-2012 la *spesa complessiva* per la Difesa è scesa dall'1,306% all'1,238% del PIL (-,068 punti) ma quella per la *funzione* Difesa è calata circa una volta e mezzo tanto, complice anche l'aumento degli stanziamenti per la Sicurezza del territorio.

All'interno della funzione Difesa, le spese sono divise nei tre aggregati di Personale, Esercizio (che comprende addestramento, formazione, manutenzione, mantenimento scorte e altre voci direttamente legate alla funzionalità dello strumento militare) e Investimento. La rigidità della voce Personale, unita a specifiche decisioni politiche, ha visto l'incidenza di questo aggregato crescere nel quinquennio 2007-2012 dal 61 al 70,6%, a detrimento delle voci Esercizio (crollata dal 16,3 all'11,2%) e Investimento (caduta dal 22,6 al 18,2%).

Un'ulteriore distinzione è quella che contempla sette “centri di responsabilità”, comprendenti le quattro Forze Armate, più Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro, il Segretariato generale e il Bilancio e Affari finanziari. Il dato, di utilità principalmente contabile, è difficilmente confrontabile con altri Paesi per la diversa struttura della Difesa adottata da ciascuno.

Al mutamento gestionale si è accompagnata una trasformazione scaturita innanzitutto dalla necessità di adattamento ai mutati scenari politici internazionali e ai crescenti impegni operativi in teatri operativi e situazioni molto diverse da quelli immaginati dalla fine della Seconda guerra mondiale. Dalla staticità al rischieramento, dall'impiego massiccio a quello circoscritto, dalla rigidità alla flessibilità, dalla "soglia di Gorizia" virtuale al "fuori area" reale, da una sostanziale indipendenza (di Forza Armata e di Nazione) all'integrazione per componenti in contesti interforze e internazionali: qualsiasi chiave di lettura si voglia adottare, a partire dagli anni Novanta le Forze Armate hanno affrontato un periodo di continuo cambiamento organizzativo e culturale.

Nonostante alcune rigidità dovute alla lunga durata dei residui programmi di sviluppo di maggior respiro tecnologico impostati nella fase finale della Guerra fredda (e dunque alle sue esigenze largamente ispirati), questo rinnovamento è stato effettuato quasi sempre con la rimodulazione o riassegnazione di volumi finanziari già programmati e comunque, anche in considerazione delle condizioni sempre difficili delle finanze pubbliche, senza ricevere alcuna risorsa straordinaria. Il successo e i limiti di questo rinnovamento sono stati evidenziati nel 2011 dall'Operazione *Unified Protector* (OUP, nome convenzionale dell'intervento internazionale in Libia).

In generale OUP ha confermato la correttezza delle scelte tecniche effettuate dalla Difesa italiana negli ultimi 20 anni, a partire dal rifornimento in volo e dall'introduzione del munizionamento di precisione (PGM) per giungere agli aeromobili a pilotaggio remoto (cosiddetti "senza pilota" o UAV) e all'acquisto di ore di volo dei caccia F-16 in attesa dell'entrata in servizio dell'*Eurofighter*.

OUP ha però anche evidenziato aspetti meno positivi, sia in ambito NATO sia a livello nazionale. In termini generali, nell'ambito di quello che in Italia è definito Esercizio, si è registrato il generale abbassamento dei livelli delle scorte dei materiali d'armamento presso diversi Paesi europei, come nel caso del missile aria-suolo Brimstone britannico, rivelatosi particolarmente utile per l'abbinamento

di elevata precisione e piccola testata.<sup>14</sup> Difficoltà analoghe hanno registrato alcuni Paesi o componenti aeree minori, in grado di sviluppare un'attività di volo intensa per volume ma soggetta a rapido esaurimento delle proprie scorte di PGM.

In termini specifici, probabilmente più significativi sotto il profilo interpretativo, sono emerse carenze riguardo a talune capacità cruciali per la loro natura di *enabler* (“abilitatori”) o moltiplicatori di forze, quali appunto gli aerei-cisterna e la grande area dei sistemi per la raccolta, gestione e distribuzione di informazioni (C4ISR), la cui acquisizione rientra nella categoria italiana dell'Investimento. Nonostante Italia, Regno Unito e Francia possedessero alcune dotazioni specifiche in questi ambiti – quali per esempio le cisterne KC-767A dell'Aeronautica Militare o i Sentinel R1 ASTOR della RAF –, la capacità complessivamente esprimibile è risultata molto insufficiente ed ha costretto i Paesi NATO a ricorrere agli Stati Uniti per colmare le proprie carenze. Accanto alla disponibilità di basi (e più in generale di infrastrutture e servizi) italiani, questo contributo statunitense si è rivelato indispensabile per la condotta delle operazioni.

Di fatto, secondo i dati comunicati al Senato dal Ministro Di Paola, attualmente la spesa media per la funzione Difesa nei Paesi europei è dell'1,61% contro lo 0,84% che vi destina l'Italia. In particolare esiste un forte divario tra il bilancio della Difesa italiano e quello di Gran Bretagna, Francia e Germania. La percentuale esatta varia a seconda del parametro raffrontato (valore nominale, percentuale del PIL, spesa pro-capite), ma restando sempre in rapporto di 1:2 nei riguardi dei tre Paesi citati. Sotto questo punto di vista, la prospettiva di una graduale maggior integrazione europea anche nell'area della difesa e sicurezza non può dunque essere vista come un'alternativa che permetta di aggirare la necessità di effettuare investimenti nazionali. L'omogeneità del livello tecnologico e del contributo capacitivo è anzi un prerequisito perché l'integrazione possa aver luogo con modalità e responsabilità adeguate

---

<sup>14</sup> “Accidental Heroes. Britain, France and the Libya Operation”, Interim RUSI Campaign Report, settembre 2011. In <http://www.rusi.org/downloads/assets/RUSIInterimLibyaReport.pdf>.

all'importanza dell'Italia e alla sua tradizione propulsiva dell'integrazione europea.

#### *Riassumendo*

- La componente di Investimento è da sempre penalizzata nel bilancio Difesa italiano
- La crescita della spesa per il Personale va a danno dell'Esercizio e dell'investimento
- La spesa per la Difesa ha un effetto sull'economia stimato quasi 1,8 volte l'importo iniziale

### **3. Le specificità dei programmi della Difesa**

Benché le tre voci di Personale, Esercizio e Investimento possano considerarsi comuni a tutte le amministrazioni pubbliche, nell'ambito militare esse presentano peculiarità non sempre evidenti, la cui non conoscenza può anzi distorcerne in maniera rilevante la comprensione e la percezione. Il problema, in parte comune a tutti i settori a elevato contenuto tecnologico, è reso più complesso dalla difficoltà di quantificare il valore del prodotto offerto in cambio della spesa sostenuta. Quest'ultima valutazione, particolarmente rilevante nell'attuale congiuntura economica, richiede infatti di considerare non solo gli impatti misurabili diretti (occupazione diretta e indiretta, consumi indiretti, maggiori proventi fiscali, distribuzione sul territorio, effetto moltiplicatore) ma anche quelli indiretti (difesa e accrescimento delle capacità tecnologiche, potenziamento della competitività internazionale delle industrie italiane del settore, qualità dell'occupazione) e intangibili (sicurezza, status internazionale, rafforzamento dei rapporti bilaterali intorno alla condivisione o fornitura di servizi strategici).

A queste considerazioni, in sé non inedite, debbono però aggiungersi quelle che scaturiscono dall'orizzonte e dall'arco temporale dei programmi della difesa, intendendosi con tali termini la durata prevista dell'impiego operativo di un sistema e il tempo necessario per la sua definizione, progettazione, produzione ed entrata in servizio. La somma di queste due componenti temporali supera sempre

più spesso i 40 anni e non di rado i 50, con una tendenza ad allungarsi anche per effetto del costo crescente di ogni ulteriore salto generazionale tecnologico.

È il caso del cacciabombardiere Tornado, realizzato in base all'accordo siglato nel 1968 da cinque Paesi europei, entrato in servizio a partire dal 1979 e secondo le attuali previsioni destinato a restare in servizio in Italia fino al 2025. In questo arco di tempo di ben 57 anni, che si allungherebbe ulteriormente qualora si dovesse tener conto delle precedenti esperienze e progetti anglo-tedeschi confluiti nella sua definizione, l'aereo è rimasto sostanzialmente immutato ma il sistema si è evoluto in termini di ruoli (dallo "strike" a bassissima quota al bombardamento convenzionale a media-alta quota fino all'attuale capacità di precisione, senza trascurare l'ampliamento alla cosiddetta "soppressione delle difese aeree avversarie") mediante l'introduzione di tecnologie neppure immaginabili quand'era stato concepito. La bontà del progetto iniziale, la cui produzione richiese non a caso finanziamenti straordinari, ha consentito all'Italia e agli altri partner di mantenerne le capacità operative con aggiornamenti dal costo tutto sommato limitato rispetto all'ipotetico sviluppo di programmi o sistemi interamente nuovi.

Ma esempi altrettanto validi si possono rintracciare in campo missilistico (a partire dal missile aria-aria AIM-9 Sidewinder, il cui sviluppo iniziò nel 1946 e la cui uscita dal servizio è oggi prevista al 2055), del trasporto aereo (C-130 Hercules, scaturito da un requisito del 1951 e tuttora in produzione), del rifornimento in volo (KC-135 Stratotanker, ordinato nel 1954 e ancora in servizio) e persino dei caccia (McDonnell Douglas F-4 Phantom, nato da un requisito del 1954 e tuttora in servizio, come dimostrato dall'abbattimento di un esemplare turco al largo delle coste siriane il 22 giugno 2012).

Più che in altri settori, tale prospettiva impone di tener conto della potenziale evoluzione di minacce (o quanto meno di sfide o criticità) che presentano un numero elevato di variabili difficile da identificare o modellizzare. Sotto questa prospettiva, risulta più agevole comprendere la tendenza a sviluppare nuove e più avanzate tecnologie (anziché meramente incorporare le migliori esistenti, il cui

sviluppo in un dato momento risale probabilmente a un quarto di secolo prima) che indubbiamente contribuisce all'aumento del costo iniziale dei sistemi stessi ma, al tempo stesso, ne allunga le prospettive di vita utile anche per via del potenziale intrinseco di aggiornamento. Ciò è vero tanto per quei sistemi la cui lunga vita o possibilità di aggiornamento è in qualche modo naturale quanto per quelli il cui servizio si prolunga per fattori impreveduti. Benché sia certamente possibile sostituire singoli apparati con altri di prestazioni migliori, oppure integrare nuovi sistemi d'arma, gli elementi di base del progetto (dimensioni, pesi, potenza disponibile) rappresentano altrettanti vincoli difficili da aggirare senza costosissimi interventi.

Ciò si traduce in una situazione di apparente paradosso che vede avvantaggiati sia i nuovissimi sistemi (per il salto generazionale garantito dal loro livello tecnologico superiore) sia quelli meno recenti (per il rapporto costi/benefici relativamente alto consentito dai programmi di aggiornamento, anche a fronte delle minori incertezze per tempi e costi). Semplificando ulteriormente, le alte barriere di ingresso nel settore delle alte tecnologie avvantaggiano gli attori (aziende e Paesi) che hanno storicamente goduto di forti investimenti. Di converso, la mancanza di investimenti rende più difficile all'industria nazionale di entrare con i propri sistemi in quella fascia di dominazione del mercato che consente poi di godere di una significativa rendita di posizione.

Tutto ciò spiega la crescente spinta verso i programmi multinazionali, in grado di garantire ad un tempo la condivisione dei costi tra diversi Paesi partecipanti, un più cospicuo mercato interno (cosiddetto *captive*, cioè obbligato) e la interoperabilità nel caso ormai prevalente di operazioni congiunte tra due o più Paesi. La tentazione della soluzione nazionale "a tutti i costi", intesa nel duplice senso di un minor livello di prestazioni e di non rispondenza ai requisiti più diffusamente percepiti, rischia dunque di diventare un vicolo cieco in termini di costi più elevati, minori produzioni (con ulteriore incremento dei costi unitari), maggior probabilità di cancellazione per problemi interni. Di contro, la mancanza di investimenti nazionali compromette le capacità di non solo di competere ma

anche di assumere ruoli di guida nei programmi internazionali laddove in realtà le pure capacità tecnologiche lo permetterebbero. Questi ambiti comprendono diversi aspetti degli armamenti terrestri, la cantieristica e la missilistica, come dimostra in quest'ultimo caso il ruolo decrescente italiano nella società europea MBDA.

A questo riguardo è peraltro opportuno segnalare che, a fronte degli indubbi vantaggi, i programmi multinazionali espongono alla necessità di tener fede agli impegni assunti o di dover pagar forti penali. In questo caso ci si troverebbe a dover spendere risorse limitate senza averne in pratica ritorni operativi o industriali.

#### **4. La trasparenza del processo**

Il processo di acquisizione dei materiali delle Forze Armate delineato dal Codice dell'ordinamento militare ricalca la disciplina introdotta dalla legge 4 ottobre 1988, n. 436 (cosiddetta Legge Giacché), recependo in particolare modalità e momenti attraverso i quali la Difesa è tenuta a relazionare il Parlamento sia sulle linee generali della propria attività sia su quelle relative a singoli programmi.

Nel ventesimo anniversario della Legge Giacché la Commissione difesa ha svolto un'indagine conoscitiva, iniziata il 18 novembre 2008 con l'audizione del ministro pro-tempore e terminata con il documento allegato alla seduta della Commissione difesa del 13 ottobre 2010<sup>15</sup>. La Commissione confermava il rispetto da parte della Difesa dell'iter previsto dalla Giacché, ma esprimeva l'esigenza di una migliore informazione sui concetti strategici e di un controllo sul quadro complessivo dello strumento militare, auspicando il coinvolgimento del Consiglio Supremo di Difesa e suggerendo la predisposizione di un *rolling document* di pianificazione pluriennale da aggiornare e presentare annualmente al Parlamento. Altre proposte migliorative riguardavano l'organizzazione del lavoro

---

<sup>15</sup> Commissione difesa della Camera, documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, a venti anni dall'entrata in vigore della legge 4 ottobre 1988, n. 436, allegato alla seduta della Commissione difesa del 13 ottobre 2010.

parlamentare, quali il ripristino del Comitato permanente all'interno della Commissione Difesa per seguire l'attuazione dei programmi o l'assegnazione dei programmi anche alla Commissione Bilancio per la valutazione dei profili di carattere finanziario.

Al riguardo, l'articolo 12 del Codice dell'ordinamento militare prevede che in sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero – indicativamente intorno a ottobre - il Ministro della Difesa illustri il quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze, l'evoluzione degli impegni operativi interforze con riguardo al «necessario adeguamento» della capacità operativa e alla preparazione delle Forze Armate e la Nota Aggiuntiva allo stato di previsione della spesa.

L'art. 548 del Codice impone, poi, relazioni illustrative sulla spesa per il personale, sui «programmi di costruzione, acquisizione e ammodernamento di mezzi, impianti e sistemi» (la parte più tecnica della voce Investimento), sulla «attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria e il reintegro dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale (in gran parte ricompresa nell'Esercizio, come sottolineato dalla specificazione di programmi «di norma durata annuale») e sul potenziamento e ammodernamento di infrastrutture per alloggi, refezione (cucine e mense) e attività del tempo libero.

Per quanto riguarda i singoli programmi relativi al «rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma» l'art. 536, anche qui riproducendo il meccanismo già esistente, mantiene la distinzione tra finanziamenti di natura straordinaria e ordinaria. Per i primi (co. 1, lettera a)) è prevista l'approvazione di specifiche leggi, con le annesso procedure di esame in Commissione e in Aula che garantiscono quindi ampie opportunità di discussione, correzione e integrazione; per i secondi (co. 1, lettera b)), quelli finanziati cioè attraverso il bilancio ordinario, il Ministero può emettere il proprio decreto solo dopo aver acquisito il parere delle Commissioni competenti. Qualora si intendano utilizzare i fondi ordinari per completare programmi pluriennali già finanziati con leggi speciali, ed

anche quando non siano richiesti finanziamenti «integrativi» il comma 2 prevede comunque che questi casi vengano «sottoposti» al Parlamento sotto forma di allegato allo stato di previsione. Benché il parere delle Commissioni non sia vincolante (tanto da essere previsto un meccanismo di silenzio-assenso nel limite temporale di 30 giorni), di fatto non vi è memoria pratica di pareri negativi o, a maggior ragione, di scavalco ministeriale di un parere negativo.

L'unica spesa rispetto alla quale l'articolo 536 non prevede lo specifico esame in Commissione è quella relativa «al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte», il cui esame di merito si suppone essere stato fatto in sede di acquisto iniziale e che, comunque, viene inclusa nello stato di previsione annuale ed è perciò in ogni caso sottoposta ad approvazione parlamentare ed elencata nella Tabella 11.

Dall'esame parlamentare è esclusa dunque l'analisi preliminare tecnico-operativa svolta nell'ambito della normale attività di Stato Maggiore, sulla base dello studio degli scenari attuali e ipotizzabili, dell'esperienza operativa, dell'evoluzione tecnologica e delle tendenze presso Paesi amici o nelle aree ricadenti negli ambiti di interesse economico-geografico nazionale, nonché da eventuali proposte da parte di sviluppo congiunto da parte di Paesi alleati o delle industrie nazionali o internazionali. Solo una piccola parte di questo continuo lavoro interno supera il vaglio degli Stati Maggiori di Forza Armata o della Difesa e si traduce in programmi concreti, i quali vengono pertanto a ricadere in una delle tipologie già descritte.

Per quanto riguarda i programmi, la trasparenza del flusso informativo è confermata sia dalla citata indagine conoscitiva sia dalle evidenze empiriche e riguarda sia l'acquisizione di sistemi interamente nuovi (quali i noti caccia Lockheed Martin F-35 Joint Strike Fighter, più volte esaminato nelle Commissioni in relazione alle diverse fasi di avanzamento del programma) sia i graduali aggiornamenti dei sistemi esistenti per renderli più rispondenti alle esigenze operative palesatesi, a seguito della caduta del Muro di Berlino, in quasi un quarto di secolo di impiego fuori area in condizioni reali.

L'aumento dei programmi di aggiornamento delle piattaforme o sistemi esistenti, rispetto alla completa sostituzione che in precedenza aveva rappresentato la modalità più diffusa, costituisce un importante contributo all'uso più efficiente delle risorse disponibili. È il caso del munizionamento di precisione, introdotto in seguito alla Guerra del Golfo del 1991 e indicativo del passaggio dal precedente concetto di precisione della piattaforma (in quel caso il cacciabombardiere Tornado realizzato, in base a un accordo del 1968, da un consorzio trinazionale europeo con partecipazione italiana del 15%) a quello della precisione del munizionamento.

L'acquisizione e integrazione di sistemi di puntamento e di una gamma crescente di ordigni ha permesso di aumentare di decine di volte l'efficacia complessiva a una frazione del costo dello sviluppo e produzione di nuovi velivoli. Le bombe a guida laser introdotte a partire dal 1995-96 costavano circa quattro volte più delle tradizionali "bombe di ferro", ma garantivano un'efficacia stimata allora essere 220 superiore contro i ponti, 300 volte superiore contro i rifugi corazzati per aerei ("shelter") e addirittura 1.700 contro i carri armati. Le armi aeree di precisione avevano davvero «ridefinito il concetto di massa», come concluse nel 1995 lo studioso americano Phillip Meilinger, rendendo possibile conseguire risultati equivalenti con l'impiego di minime quantità di velivoli e di ordigni.<sup>16</sup> Poiché la precisione consente di diminuire il numero di sortite (cioè voli) per conseguire il risultato necessario, essa si riverbera in misura significativa sulla componente Esercizio in termini di minor logorio del materiale (e dunque minori esigenze di sostituzione anticipata), minori esigenze manutentive, minori consumi di combustibili e degli stessi materiali di armamento. Tali fattori, messi a sistema, consentono di ipotizzare entro certi limiti lo scambio quantità-qualità posto alla base del progetto di ristrutturazione attualmente all'esame del Parlamento.

L'introduzione di queste nuove capacità è avvenuta senza soluzione di continuità nell'arco dell'ultimo ventennio, con collocazione diversa tra l'aggregato Esercizio

---

<sup>16</sup> P. Meilinger, *Ten Propositions about Airpower*, Washington, 1995 (tr. it. "Il decalogo del potere aereo", *I quaderni della Rivista Aeronautica*, n. 4 (2009).

e quello Investimento in base a valutazioni effettuate di volta in volta in relazione alle caratteristiche intrinseche del singolo programma. La più recente capacità operativa introdotta dall'Aeronautica Militare, un'arma con caratteristiche "stand-off" (cioè di lancio a forte distanza dall'obiettivo), è stata classificata dalla Forza Armata come nuovo sistema e dunque assoggettata all'intero iter previsto per l'Investimento, comparando regolarmente nelle Note Aggiuntive per il quinquennio 2003-2007.

Ogni nuovo programma viene presentato alle Commissioni sotto forma di "Scheda" e, dove applicabile, di "Nota illustrativa", identificato da un codice alfanumerico che ne indica l'origine e il numero progressivo rispetto all'anno di presentazione: la sigla SMD 02/2011 indica ad esempio il programma di acquisizione di un Veicolo Tattico Medio Multiruolo (VTMM) in versioni dedicate alla capacità di bonifica di aree ed itinerari. Il programma viene quindi incluso nella bozza di Nota Aggiuntiva e presentato in Commissione, in una sequenza che può variare a seconda del momento in cui l'esigenza è maturata. In entrambi i casi è possibile esaminare la logica del programma (in questo caso, garantire una maggior sicurezza e protezione del personale impiegato in Afghanistan tramite l'individuazione e rimozione degli ordigni esplosivi improvvisati), il suo costo e tempistica, richiedere documentazione integrativa. L'approvazione, con le eventuali osservazioni, viene anch'essa pubblicata. Per il programma SMD 02/2011 il parere favorevole è stato acquisito il 23 novembre (Camera) e 30 novembre 2011 (Senato). Solo dopo tali passaggi formali il Ministro firma il decreto di approvazione, che pur non costituendo ancora un impegno di spesa (e non passando dunque per la Ragioneria Generale dello Stato) viene comunque registrato alla Corte dei Conti. Il programma viene quindi inserito nella versione definitiva della Nota Aggiuntiva, che viene presentata al Parlamento nella primavera dell'anno al quale si riferisce e recepisce le modifiche allo stato di previsione intervenute tra la presentazione della bozza e la fine dell'anno. Una volta avviato, il programma continuerà a comparire ogni anno nella Tabella 11 e nella Nota Aggiuntiva sino al suo esaurimento, ciò che equivale ad almeno due ulteriori occasioni annuali di aggiornamento ed eventuale esame

dell'effettivo avanzamento. Nel caso del missile Storm Shadow, il cui programma è da tempo completato, gli stati di previsione 2011 e 2012 registrano fedelmente persino il costo della gestione del programma riconosciuto al Ministero della Difesa britannico.

- Per quanto riguarda il quadro complessivo, sul quale la Commissione ha più volte espresso il desiderio di una maggiore interazione con il Governo, è necessario distinguere tra le esigenze a breve termine ed i mutamenti strutturali la cui applicazione si estende evidentemente su un lungo arco temporale. Le prime si traducono raramente in programmi di ampio respiro e, pertanto, possono essere controllate attraverso l'iter appena descritto; i secondi, come appunto quello proposto dal governo Monti, sono per la loro stessa natura sottoposti al Parlamento che può dunque esaminarne e, ove non li condivida, modificarne gli assunti strategici e i programmi che ne derivano.

## **5. Tra flessibilità e rigidità**

Fino al 2010 i progressivi tagli di bilancio avevano colpito soprattutto la componente Esercizio. L'espansione della spesa per il Personale, salita fin verso il 70%, aveva toccato in misura relativamente ridotta l'Investimento, al punto da indurre un Capo di Stato Maggiore a presentare qualche anno fa la riforma strutturale avviata sotto il proprio mandato con una battuta eloquente: «abbiamo un futuro brillante. Tutto sta ad arrivarci vivi.» La ristrutturazione per riduzione tratteggiata dal Ministro Di Paola ed oggi all'esame del Parlamento nasce proprio dalla necessità di fronteggiare in modo permanente una situazione di instabilità permanente che rischia concretamente di vanificare ogni pianificazione militare e industriale, una situazione che la Nota Aggiuntiva 2012 fotografa sottolineando il rischio di raggiungere «in breve tempo» un «default funzionale dello strumento militare» che vedrebbe un «annullamento della sua capacità di generare output operativo.»<sup>17</sup> Di qui la necessità di destinare all'Investimento e all'Esercizio una

---

<sup>17</sup> Nota Aggiuntiva 2012, pagina I-6.

maggior aliquota delle risorse, ciò che – data l’invarianza o la riduzione della spesa complessiva – richiede necessariamente la compressione della componente Personale.

La seconda esigenza, ribadita a ogni livello, è la maggior stabilità di quanto assegnato. La continua rimodulazione si traduce in un triplo effetto negativo, non solo per la graduale rinuncia a capacità spesso complementari tra loro (e perciò con effetti maggiori di quanto la piccola dimensione finanziaria lascerebbe intuire), ma anche per lo sforzo che viene a gravare sulle strutture preposte alla pianificazione e gestione delle proposte e persino per il ritardo nel raggiungere la fase di piena produzione nella quale gli oneri non ricorrenti (progettazione, sviluppo, certificazione, industrializzazione etc) possono essere ripartiti su un numero consistente di esemplari di serie. Da ciò consegue, tra l’altro, che la riduzione della serie comporta un aumento del prezzo unitario, talvolta più che proporzionale al “risparmio” conseguito.

Come si è già visto, la peculiarità della missione della Difesa, riassumibile nella necessità di una costante preparazione per sfide anche a medio-lungo termine e in continua evoluzione, si traduce in una natura di lungo termine dei programmi maggiori, gli unici sui quali l’eventuale ripensamento è in grado di produrre effetti finanziari significativi. A questo deve aggiungersi, soprattutto nei programmi multinazionali, l’ulteriore onere di penali o costi di cancellazione ordinariamente previsti in fase contrattuale. Tutto ciò, nel suo insieme, rende quasi sempre illusoria la prospettiva di facili risparmi a parità di capacità.

Di questo esistono numerosi esempi, nel recente passato italiano e, più in generale, in tutti i Paesi occidentali. Per l’Italia il caso più eclatante è probabilmente la rinuncia alla sostituzione del caccia F-104 alla metà degli anni Settanta, come fecero invece gli altri Paesi alleati che lo avevano adottato un quindicennio prima. Nel 1975 questi si orientarono, con cospicue ricadute industriali, verso il rivoluzionario F-16, tuttora in servizio anche grazie al considerevole potenziale di aggiornamento; l’Italia acquistò invece un ulteriore lotto di F-104S ancora nel 1976. Da questa scelta, motivata allora con vincoli di

bilancio e ragioni industriali, scaturì negli anni successivi l'esigenza di due costosi programmi di aggiornamento e di altrettanti onerosi noleggi di altri caccia (prima Tornado ADV e poi, ironia della sorte, proprio gli F-16) per colmare l'intervallo in attesa dell'entrata in linea del nuovo Eurofighter. Quando il lungo tramonto dell'F-104 venne a coincidere con l'altrettanto lunga crisi jugoslava, la difficoltà di fare operare gli ormai anziani caccia insieme ai più moderni mezzi alleati si tradusse - in termini pratici - in una sorta di "appalto" della difesa aerea ai contingenti alleati rischierati in Italia.

Anche le formule innovative talvolta immaginate per ridurre il costo delle acquisizioni hanno rivelato alla prova dei fatti un'onerosità assai maggiore di quella preventivata. Nel 2008 la Gran Bretagna scoprì che la scelta di noleggiare quattro aerei da trasporto Boeing C-17 per sette anni era costata al contribuente 769 milioni di sterline, più altri 220 pagati al momento del riscatto di fine leasing, per un totale di 989 milioni quasi doppio dei 520 dell'acquisto diretto.<sup>18</sup> Questo portò alla decisione di acquistare con formula convenzionale i due aerei successivi, costati 130 milioni ciascuno, per un costo complessivo di 1.250 milioni per sei aerei (208 per aereo). Considerazioni analoghe fecero nel 2006 gli Stati Uniti al momento di rinunciare al noleggio di aerei-cisterna KC-767, che a fronte dei molti decenni di impiego previsti si sarebbe dimostrato molto più oneroso dell'acquisto tradizionale. In questo caso furono scoperti addirittura aspetti di rilievo penale, con l'arresto di alcuni dirigenti e le dimissioni dello stesso amministratore delegato di Boeing.

In termini di risparmio, la cancellazione di programmi di alto profilo e complessità è di fatto possibile solo nelle fasi iniziali. Con l'avanzare del programma, la cancellazione non solo vanifica gli investimenti già effettuati ma - salvo in caso di eliminazione dell'intera capacità richiesta - costringe a effettuare di nuovi per alimentare un programma alternativo. È quanto sta accadendo negli Stati Uniti con il programma per l'elicottero presidenziale. Data l'indubbia vetustà degli attuali VH-3A Sea King, la cancellazione

---

<sup>18</sup> <http://www.dedalonews.it/it/index.php/09/2008/gran-bretagna-leasing-raddoppia-costi-c-17/>

dell'AgustaWestland VH-71A alle soglie della sua entrata in servizio ha richiesto il varo di un nuovo programma di sviluppo, i cui costi andranno ad aggiungersi a quelli già sostenuti per il predecessore.<sup>19</sup>

Il caso più clamoroso di falso risparmio è però il doppio dietro-front britannico riguardo la versione a decollo corto/atterraggio verticale (STOVL) del Joint Strike Fighter (F-35B).<sup>20</sup> Nell'ottobre 2010 il governo Cameron decideva di passare dall'F-35B all'F-35C, la versione da portaerei con decollo da catapulta e atterraggio con barriera. Questo, spiegava la Defence Review, avrebbe abbattuto del 20% i costi operativi sulla vita dell'intero programma a fronte di una maggior spesa di circa 250 milioni di sterline per modificare le portaerei già in costruzione. Un anno e mezzo dopo emergeva la dura realtà: la trasformazione della prima nave, già in fase avanzata di costruzione, sarebbe costata due miliardi, cioè 8 volte il risparmio previsto inizialmente o un terzo del prezzo complessivo della nave. Di fronte a questo, e con l'ulteriore considerazione della maggior flessibilità operativa consentita dallo STOVL, nell'aprile 2012 il governo era costretto a tornare all'F-35B.

Proprio per l'atipicità del “prodotto Difesa”, il cui “output” è difficilmente quantificabile in termini solo finanziari, i risparmi reali possono più verosimilmente provenire da strumenti e aree diverse dall'Investimento. A titolo di esempio:

- stabilità della programmazione per una gestione ottimale delle risorse
- concentrazione delle flotte
- separazione tra gestione tecnica dei mezzi e attribuzione del relativo costo
- efficienza di processo
- snellimento delle sovrastrutture non operative
- contenimento o riduzione degli extra costi legati a funzioni non militari, alla riduzione degli apporti gratuiti (ma meglio sarebbe dire a carico della

---

<sup>19</sup> <http://www.dedalonews.it/it/index.php/11/2009/usa-difficolta-alla-camera-per-il-vh-71/>

<sup>20</sup> <http://www.dedalonews.it/it/index.php/03/2012/jsf-per-risparmiare-gli-inglesi-cambiano-idea-sul-b-per-tornarci/>

Difesa).

La sovrapposizione di capacità e competenze è, al contrario, un'area potenzialmente foriera di risparmi. Un'indicazione del potenziale si può avere dall'uso del velivolo biturbina Piaggio P.180, del quale nel 2011 dieci diverse Forze Armate, Corpi dello Stato e Enti usavano 37 esemplari con una media di 3,7 ciascuno, che scendeva a 2,4 escludendo il maggior utilizzatore singolo. Un primo passo nella direzione della razionalizzazione è giunto nella primavera 2012 con il passaggio dei P.180 del Dipartimento della Protezione Civile all'Aeronautica Militare, già il maggior utilizzatore singolo con 15 macchine. Occorrono tuttavia sforzi maggiori in questa direzione, sia nel senso di ricercare le efficienze di scala per i mezzi esistenti (quali ad esempio gli elicotteri) sia per evitare che le dispersioni di denaro e competenze si riproducano anche nei settori emergenti quali gli Aeromobili a Pilotaggio Remoto (in inglese UAV e UAS).

## **Conclusioni**

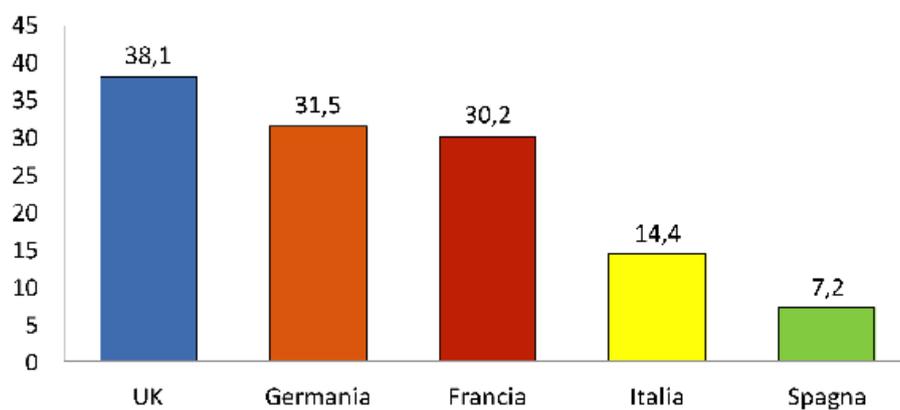
Nell'arco di circa 20 anni le Forze Armate italiane hanno compiuto un'importante trasformazione, aumentando le proprie capacità operative in modo più che proporzionale al dimezzamento degli organici complessivi da 350.000 a 180.000 militari.

Sono state introdotte capacità importanti in settori chiave (aerei a pilotaggio remoto, rifornimento in volo, osservazione satellitare Cosmo-SkyMed con immagini radar etc.). Tutto ciò ha reso possibile la partecipazione a tutte le attività all'estero decise dalle autorità politiche, con un alto livello di prestazioni al netto dei vincoli politici. Ciò si è tradotto in un accrescimento del prestigio nazionale, con ricadute importanti e potenzialmente ancora maggiori.

Per consolidare e accrescere questi risultati, nella triplice ottica operativa, di politica estera e di ricadute industriali, è necessario comprendere con esattezza in cosa consista l'effettiva spesa per la Funzione Difesa e, al suo interno, l'importanza del ruolo svolto dalla spesa per l'Investimento in stretto collegamento con l'Esercizio.

## LA SPESA EUROPEA PER LA FUNZIONE DIFESA\* 2011

(miliardi di euro)

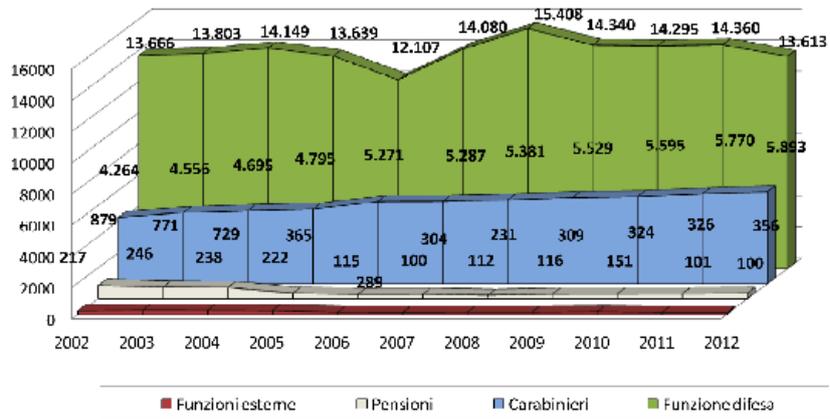


•**Nota:** La Funzione Difesa comprende tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina ed Aeronautica, nonché della componente interforze e della struttura amministrativa e tecnico industriale del Ministero della Difesa.

**Fonte:** elaborazione IAI su Nota Aggiuntiva e Bilanci Nazionali

## SPESE EFFETTUATE DAL MINISTERO DELLA DIFESA 2002-2012

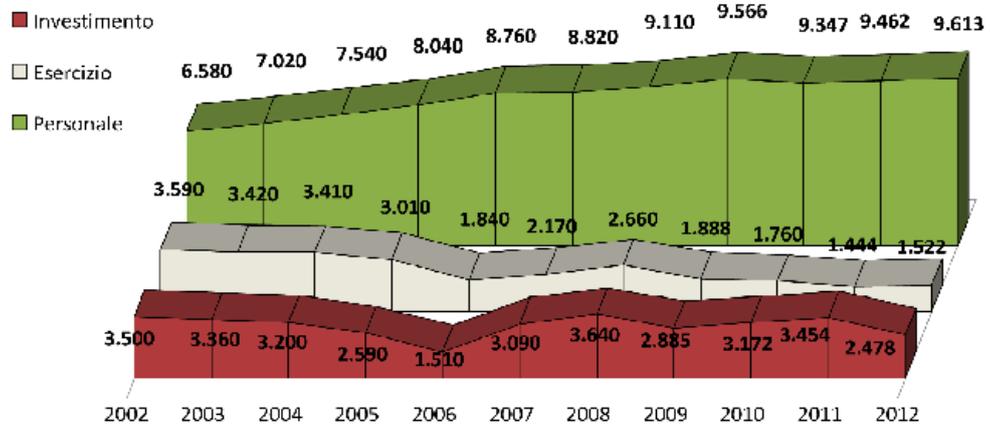
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Difesa, Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, 2002-2012

Fonte: IAI

## SPESA FUNZIONE DIFESA 2002-2012 (MILIONI DI EURO)



Fonte: IAI

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- n. 56 Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud (IAI – giugno 2012)
- n. 57 La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (CeSPI – giugno 2012)
- n. 58 L'Europa verso un 'Political compact': opzioni per uscire dalla crisi (ISPI – giugno 2012)
- n. 59 L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia (CeSPI – luglio 2012)
- n. 60 La risorsa emigrazione – Gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici, 1945/2012 (ISPI – luglio 2012)
- n. 61 La gestione delle risorse naturali in Africa nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (CeSPI)
- n. 62 L'economia cinese cresce velocemente. Ma sarà abbastanza? (ISPI – ottobre 2012)
- n. 63 La revisione dello strumento militare italiano (IAI – novembre 2012)
- n. 64 Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza (CeSPI – novembre 2012)
- n. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati  
SERVIZIO STUDI  
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI  
Tel. 06.67604939  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)  
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>