

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi

n. 106 – maggio 2015

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

Eserciti in miniatura?
**La spesa militare di Francia,
Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi**

di Valerio Briani*

IAI
(Istituto Affari Internazionali)

maggio 2015

* Valerio Briani è Associate Fellow dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma e consulente di ricerca per il Centro Studi sul Federalismo (CSF) di Torino.

Executive summary

Questo documento propone un'analisi comparativa delle spese per la difesa di Francia, Gran Bretagna e Germania, i tre paesi europei più simili all'Italia per "taglia", ruolo e ambizioni internazionali. I budget della difesa sono esaminati sia dal punto di vista quantitativo – evidenziandone l'andamento negli ultimi anni e quello prevedibile nel futuro – ma anche qualitativo, con particolare attenzione per il bilanciamento tra le varie componenti della spesa e l'adeguatezza rispetto al livello di ambizione militare che sono chiamati a soddisfare.

L'analisi effettuata consente di affermare che i paesi in esame rischiano di costituire "eserciti in miniatura": forze armate modernamente equipaggiate ma troppo piccole, in grado di esprimere una gamma completa di capacità militari solo in misura talmente limitata, dal punto di vista quantitativo, da essere scarsamente utilizzabili. Questo rischio deriva, in sostanza, dal tentativo di "fare troppo con troppo poco", cioè di continuare a mantenere un livello di ambizione fuori scala rispetto alle risorse messe effettivamente a disposizione per le Forze armate.

L'analisi, infatti, dimostra che i budget della difesa di Francia e Gran Bretagna hanno già subito tagli pesanti da ben prima dell'inizio della crisi mentre, nel caso tedesco, i documenti fanno rilevare lievi aumenti annuali che sono però insufficienti per superare i pesantissimi ritardi accumulati nel passato. Le previsioni di spesa di tutti e tre i paesi mostrano che questa tendenza non sarà invertita nel prossimo futuro, e le risorse messe a disposizione saranno a malapena sufficienti a finanziare le spese già preventivate (senza nessun margine di sicurezza per compensare eventuali aggravamenti di costi o nuovi tagli). L'analisi dei budget mostra inoltre evidenti difficoltà nel bilanciamento tra le varie componenti di spesa, il che genera inefficienza ed inefficacia della spesa e quindi ulteriore sofferenza alle Forze armate. Queste dinamiche hanno già portato ad una visibile diminuzione del potenziale militare dei paesi in esame, sia in termini di uomini che di mezzi.

A fronte di questa situazione, i paesi in oggetto hanno comunque scelto di mantenere l'intera gamma delle proprie capacità militari, coerentemente con la dichiarata ambizione di garantire la possibilità di interventi all'estero in autonomia. Questo ha però reso necessario ripartire le scarse risorse disponibili (sia economiche che in termini di piattaforme, sistemi e personale operativo) su un numero elevato di capacità. In un contesto finanziario che, prevedibilmente, si farà sempre più difficile, esiste quindi il forte rischio che sia possibile mantenere una gamma completa di capacità militari solo a costo di possederle in quantità minime e forse quasi simboliche. La qualità dei mezzi posseduti è cruciale, ma lo è altrettanto la quantità: un numero insufficiente di mezzi, sia pure altamente efficaci, può risultare, dal punto di vista operativo, semplicemente inutile.

Indice

Introduzione.....	1
1. Le spese per la difesa a livello globale e l'Europa.....	1
2. La spesa per la difesa in Europa oggi	4
3. Francia.....	7
4. Germania.....	11
5. Gran Bretagna	15
6. Conclusioni: verso eserciti in miniatura?	18

Introduzione

La crisi economica che attanaglia l'Europa dal 2008 ha provocato un generalizzato calo delle spese per la difesa in quasi tutti i paesi del continente. Il presente documento propone un'analisi dell'andamento delle spese per la difesa di Francia, Gran Bretagna e Germania, i tre paesi europei più simili all'Italia per "taglia", ruolo e ambizioni internazionali, allo scopo di permettere una valutazione comparativa con il nostro paese. I budget della difesa dei suddetti paesi sono esaminati sia dal punto di vista quantitativo – evidenziandone l'andamento negli ultimi anni e quello prevedibile nel futuro – ma anche qualitativo, con particolare attenzione per il bilanciamento tra le varie componenti della spesa e l'adeguatezza rispetto al livello di ambizione militare che sono chiamate a soddisfare.

Il primo capitolo propone una panoramica dell'andamento delle spese per la difesa a livello mondiale, fornendo un contesto più ampio alla discussione dell'argomento. Il secondo capitolo è invece focalizzato sull'Europa e sui paesi in esame, dei quali propone i principali indicatori. Terzo, quarto e quinto capitolo sono dedicati rispettivamente all'analisi della spesa in Francia, Germania e Gran Bretagna. Il budget di ogni paese viene analizzato nel suo andamento storico e prospettico, nonché alla luce della sua congruenza con i compiti e le ambizioni che i documenti strategici assegnano alle forze armate di quel paese. E' inoltre fornita una valutazione del bilanciamento delle componenti del budget che hanno direttamente a che fare con l'operatività delle forze armate. Nel capitolo conclusivo sono infine proposte alcune riflessioni in merito alle prevedibili conseguenze delle dinamiche individuate nel corso dell'analisi.

1. Le spese per la difesa a livello globale e l'Europa

I paesi che costituiscono l'Unione europea sono gli unici, tra le principali potenze mondiali, ad aver ridotto il proprio budget della difesa nel corso degli ultimi 15 anni, come illustrato chiaramente dai grafici seguenti. Va premesso che ogni paragone tra budget difesa di diversi Stati deve essere preso con una certa cautela, perché una serie di fattori (differenti modalità di calcolo, distorsioni del cambio valuta, ecc.) implicano sempre un certo grado di disomogeneità dei dati. Inoltre, il budget di un Ministero non fornisce un'indicazione precisa di quanto quel paese spenda effettivamente per la difesa: nel caso italiano, ad esempio, il budget di via XX settembre include l'Arma dei Carabinieri – che è impegnata principalmente in compiti di sicurezza interna – ma non i costi delle missioni internazionali. Pertanto, un calcolo preciso richiederebbe un apposito studio per ogni singolo paese: è tuttavia possibile utilizzare questi dati per identificare e confrontare macro-tendenze generali.

Nel corso dell'arco di tempo in esame (2000-2013), il budget difesa degli Stati Uniti è passato da 349 a 618 miliardi di dollari in valore costante: quello russo da 31 ad 84 miliardi: l'India è arrivata ad un budget difesa di 49 miliardi partendo dai 27 del 2000, mentre la Cina ha effettuato un investimento di proporzioni che non è esagerato definire gigantesche, passando dai 37 miliardi del 2000 ai 171 odierni (un aumento di più del 460%). I paesi Ue, che complessivamente spendevano 293 miliardi di dollari nel 2000, assegnano oggi ai budget difesa circa 285 miliardi. E' un taglio complessivo di circa 8 miliardi di dollari, reso però notevolmente maggiore dall'elevatissima inflazione dei materiali di difesa, causata sia dall'estensivo utilizzo di materie prime pregiate (metalli, ecc.) che dalla rapida evoluzione tecnologica, che spinge rapidamente in alto i costi dei mezzi e dei sistemi di armamento.

Spese per la difesa delle principali potenze mondiali 2000-2013 in miliardi di dollari (valori costanti 2011)

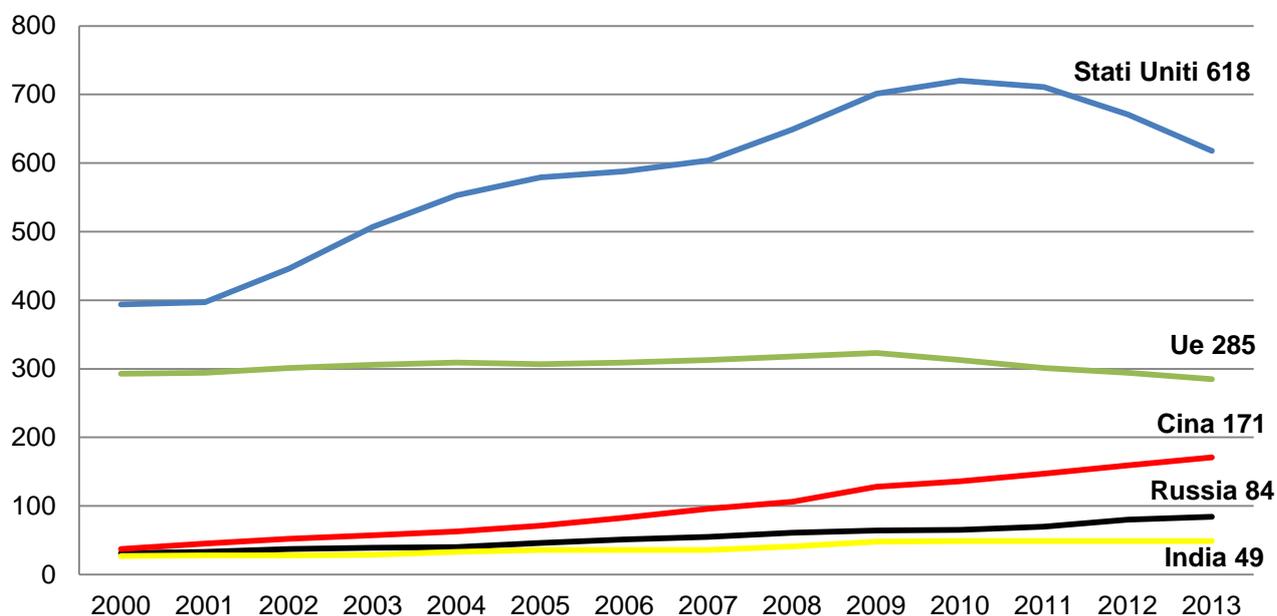


Grafico1. Fonte: Elaborazione su dati SIPRI *Military Expenditure Database*

Un dato alternativo alle spese in valore assoluto, e che fornisce un'indicazione specifica della rilevanza politica attribuita alla difesa dai vari paesi, è il calcolo della spesa per la difesa in percentuale rispetto al PIL. Questo dato consente di valutare quanto ogni paese sia disposto a investire nella propria difesa in proporzione alla ricchezza nazionale, eliminando quindi la distorsione derivante da diversi livelli di sviluppo. Il dato è illustrato nella tabella sottostante. Sulla base di questo parametro i paesi Ue risultano chiaramente meno inclini ad investire nella difesa, limitandosi a stanziare l'1,3% del proprio PIL a confronto con il 2% della Cina, il 3,8% degli Usa, o addirittura il 4,1% della Russia.

Idem, in PIL%

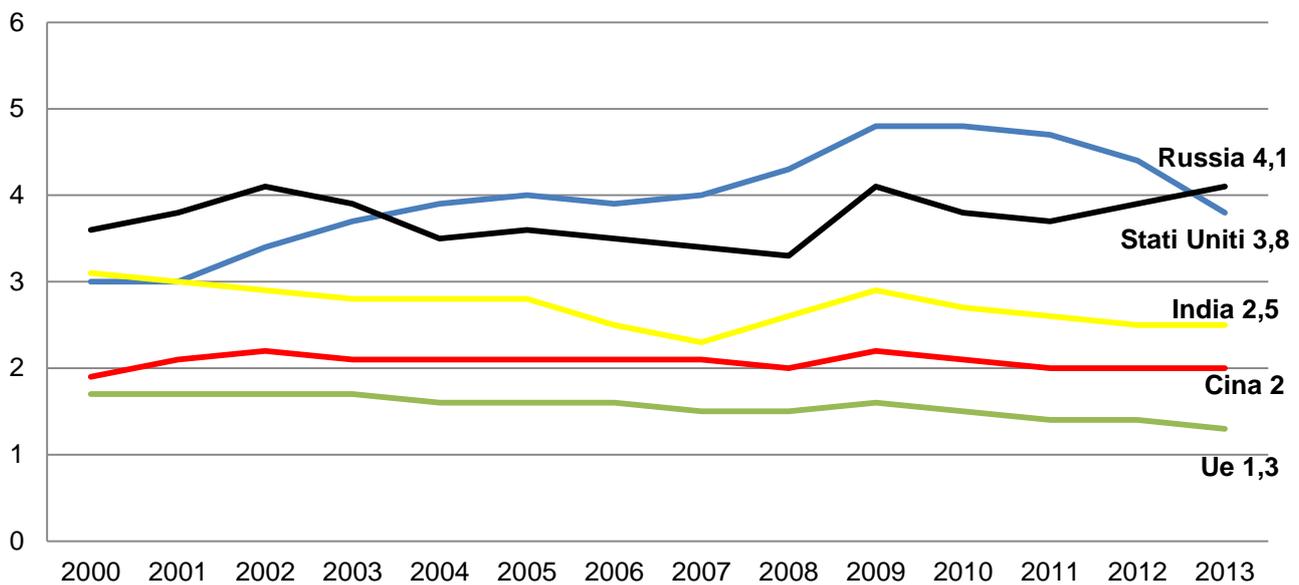


Grafico 2. Fonte: Elaborazione su dati SIPRI Military Expenditure Database

Naturalmente, le nude cifre non dicono molto da sole, ma devono essere interpretate alla luce della situazione geopolitica e degli interessi e impegni internazionali dei singoli paesi. Il budget statunitense ha conosciuto quasi un decennio di continui aumenti, a partire dal 2001 e fino al 2009, per far fronte agli impegni in Afghanistan prima e Iraq poi. Il suo livello comunque molto elevato è ovviamente dovuto al ruolo internazionale degli Usa, garanti della stabilità in Europa e Asia-Pacifico e più in generale a livello globale, principalmente – ma non solo - grazie al controllo delle vie di comunicazione marittime esercitato dalla US Navy. Il lento ma costante aumento del budget di Mosca, che ha portato la Federazione russa ad essere il paese che investe maggiormente in difesa dal punto di vista del PIL%, può essere attribuito sia al continuo coinvolgimento di forze russe nell'area ex-sovietica, da ultimo in Ucraina, che al processo di modernizzazione delle forze armate (non a caso si registra una impennata a partire dal 2008, anno in cui le forze russe dimostrarono, durante la guerra in Georgia, un preoccupante grado di inefficienza). Lo spettacolare aumento della spesa per la difesa cinese è anch'esso legato ad una radicale riorganizzazione e modernizzazione delle proprie forze armate, allo scopo di renderle maggiormente adeguate al crescente ruolo internazionale che Pechino intende assumere. Come si evince dal secondo grafico, si tratta comunque di un livello di investimenti costante e non eccessivo dal punto di vista del suo peso sull'economia cinese. Stesso discorso, *mutatis mutandis*, è valido per l'India, che deve inoltre tenere in considerazione i difficili rapporti con il vicino, e ostile, Pakistan.

A fronte di questa tendenza generale, il caso europeo costituisce un'eccezione. Le spese europee sono in declino sia in termini assoluti che in proporzione al PIL: l'Europa è infatti passata da una cifra pari a circa l'1,7% del PIL nel 2000 all'1,3% nel 2013. Questa decrescita non può essere certo motivata da un contesto geopolitico e di sicurezza più pacifico e stabile. Al contrario, lo scenario di riferimento per l'Europa si è, nel corso del periodo in questione, costantemente degradato: dall'invasione e progressiva disintegrazione dell'Iraq al collasso degli assetti

mediorientali e nordafricani, fino al conflitto ucraino e al rinnovato clima di ostilità che domina attualmente i rapporti con Mosca. Questo peggioramento, tra l'altro, è avvenuto in misura più marcata proprio negli ultimi cinque anni e cioè quando il budget europeo ha conosciuto la riduzione più accentuata.

E' chiaro quindi che la diminuzione dei budget europei non è imputabile ad un miglioramento delle condizioni di sicurezza, ma a precise scelte politiche assunte sull'onda della crisi economica e forse su una illusoria percezione di vivere in una sorta di "fortezza Europa", non influenzabile o minacciabile da avvenimenti esterni. La garanzia di sicurezza fornita dagli Stati Uniti, seppure parzialmente indebolita dal "pivot verso l'Asia" dell'amministrazione Obama e dalla conseguente riduzione delle forze americane in Europa, non contribuisce certo a sollecitare una maggiore autonomia europea in materia.

Soprattutto, occorre tenere presente che dal punto di vista della difesa l'Ue non è affatto una singola entità: non esiste un "budget europeo" per la difesa, così come non esistono forze armate europee. Le strutture militari dei paesi europei restano rigidamente separate (con qualche modesto esempio di integrazione settoriale), continuando ad essere finanziate, strutturate, equipaggiate, addestrate e comandate su base nazionale. Questo determina spese evitabili che, in linea teorica, potrebbero arrivare sino a 120 miliardi di euro l'anno, e rende molto più difficoltoso il mantenimento delle attuali capacità militari disponibili ai paesi dell'Unione¹. Pertanto, è necessario considerare i budget della difesa europei su base esclusivamente nazionale, come illustrato in maggior dettaglio nel paragrafo successivo.

2. La spesa per la difesa in Europa oggi

La spesa per la difesa europea è in gran parte concentrata in quattro paesi chiave: la spesa complessiva di Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia è infatti pari a circa il 72% della spesa totale europea per la difesa². Le due figure sottostanti illustrano l'andamento dei budget di questi paesi in miliardi di dollari ed in PIL percentuale (per completezza è stata aggiunta anche la Spagna, il cui contributo è però nettamente inferiore): sono questi, in realtà, i dati che andrebbero confrontati con quelli delle potenze extraeuropee forniti nel paragrafo precedente. La linea rossa tratteggiata nella seconda tabella rappresenta l'impegno assunto da tutti i paesi Nato, al Summit di Praga del 2002, ad investire nelle spese per la difesa una cifra pari al 2% del PIL (impegno rispettato, di fatto, solo dagli alleati extraeuropei e da Francia, Gran Bretagna Estonia e Grecia).

¹ Per una trattazione esaustiva del problema, vedi V. Briani, *I costi della non-Europa della difesa*, IAI-CSF, aprile 2013, http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

² Calcolo dell'autore su dati European Defence Agency, *European Defence Data 2012*, <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>

**Spese per la difesa di Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia e Spagna,
2000-2013, in miliardi di dollari (valori costanti 2011)**

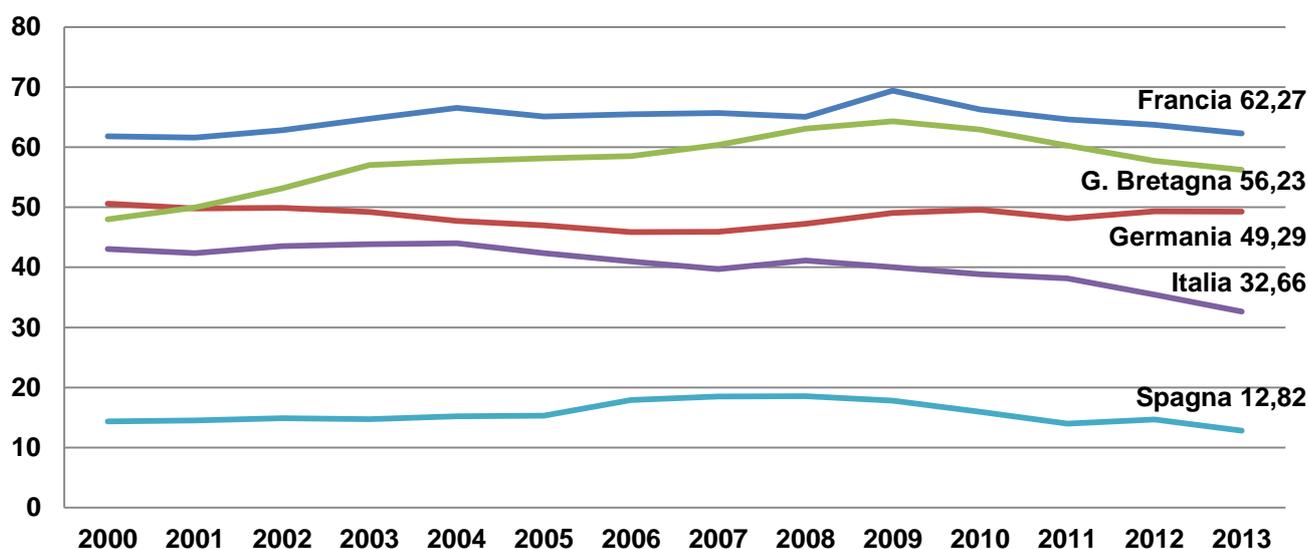


Grafico 3. Fonte: Elaborazione su dati SIPRI *Military Expenditure Database*

Idem, in PIL%

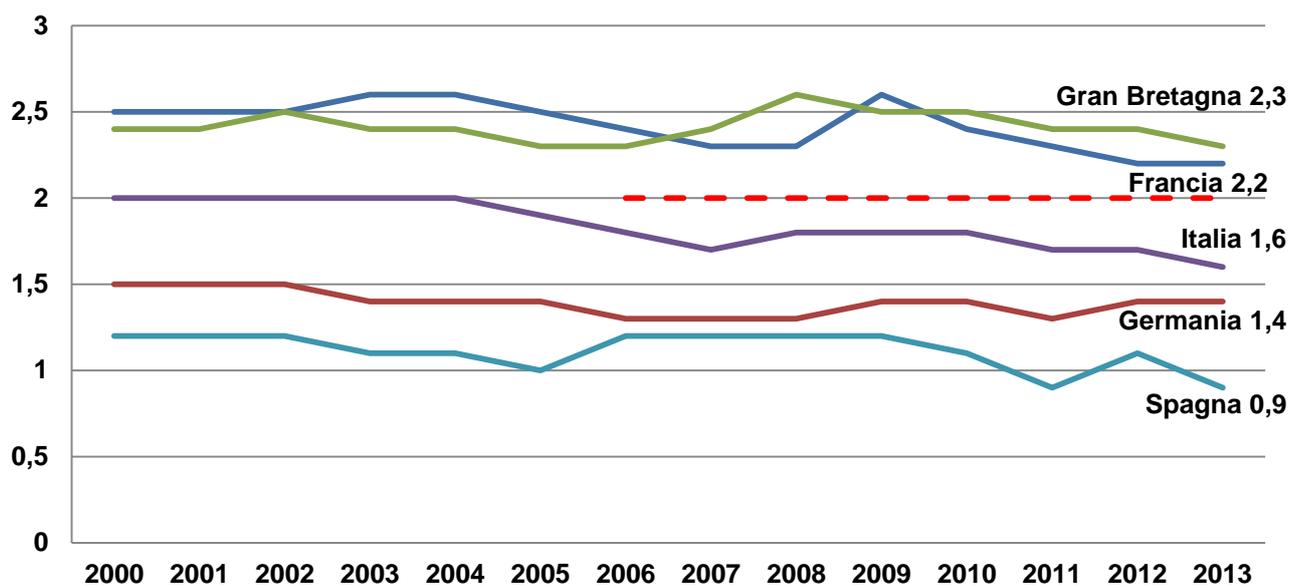


Grafico 4. Fonte: Elaborazione su dati SIPRI *Military Expenditure Database*

Già questi primi dati delineano uno scenario chiaro. A partire dal 2008-2009, all'inizio della crisi economica, i budget della difesa hanno conosciuto un chiaro declino sia in termini assoluti che dal punto di vista della loro incidenza sul PIL. Questi dati confermerebbero dunque la tendenza, in tempi di crisi economica, a fare del settore della difesa uno dei principali destinatari del taglio delle risorse. Unica eccezione a questo trend è costituita dalla Germania, sia (prevedibilmente) per il minore impatto della crisi sul paese sia per l'ambizioso programma di riforme nel campo della difesa intrapreso da Berlino (di cui si da conto con maggiori dettagli nel paragrafo 4).

Il paragrafo precedente ha chiarito come il budget di un Ministero della Difesa sia un indicatore impreciso di quanto un paese spenda effettivamente per la propria difesa (intendendo, con ciò, la protezione dei cittadini e dello Stato da minacce provenienti dall'esterno dei confini nazionali: differenziandosi quindi dalla sicurezza, cioè dalla protezione contro le minacce interne). Una misura più accurata è fornita dalla cosiddetta "Funzione Difesa", ovverosia da quella componente del budget che attiene direttamente ed esclusivamente al funzionamento delle Forze Armate. La Funzione Difesa include quindi le spese per il personale, le spese di esercizio (principalmente le attività di addestramento del personale e di manutenzione e aggiornamento ordinario dei mezzi e degli equipaggiamenti) e le spese di investimento (che includono l'acquisto di nuovi beni ed anche le spese per la ricerca e sviluppo). Il grafico sottostante, generato a partire dai dati forniti da "Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici" dell'Istituto Affari Internazionali³, illustra l'andamento della Funzione Difesa dei paesi in esame.

Funzione Difesa di Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia e Spagna, 2009-2012, miliardi di euro (valori assoluti)

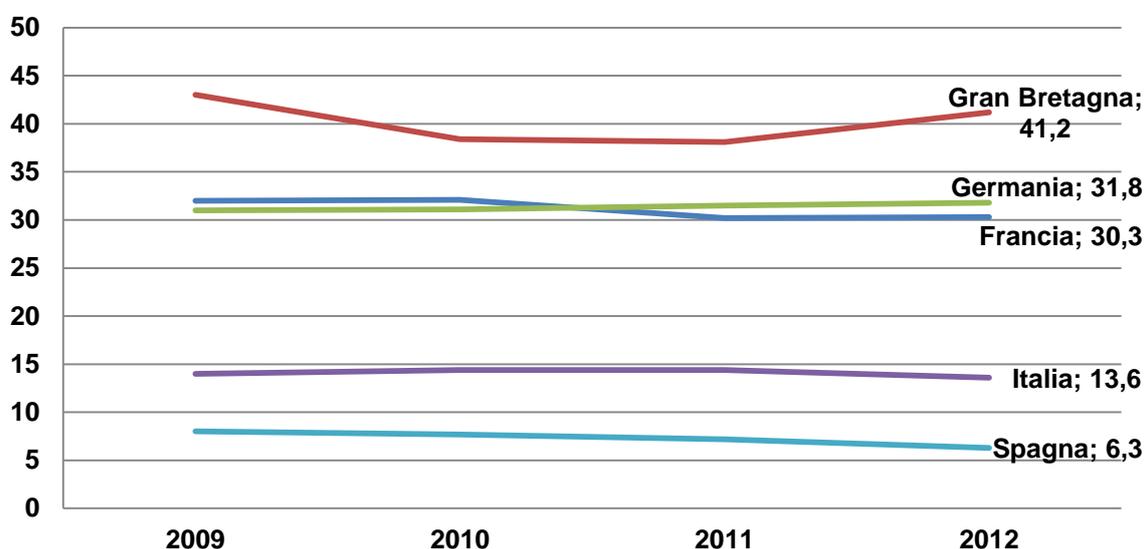


Grafico 5. Fonte: Elaborazione su dati IAI, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, vari anni

Come si evince, il finanziamento della Funzione Difesa è stato mantenuto in tutti i paesi considerati sostanzialmente inalterato, quando non in lieve diminuzione, anche in valori assoluti. Questo naturalmente implica una sua reale diminuzione costante a causa dell'elevata inflazione nel settore della difesa. I paragrafi successivi mostrano, più nel dettaglio, la quantità e qualità della spesa dei singoli paesi, le relative problematiche e le prospettive per il futuro.

³ A.V., *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, vari anni, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabella-grafici-IT.pdf.

3. Francia

La Francia, paese di importanti tradizioni militari, spende per la sua difesa circa 39 miliardi di euro annui, pari all'1,9% del suo Prodotto Interno Lordo⁴. La spesa francese è stata orientata, tra il 2008 ed il 2013, dall'impostazione strategica contenuta nel "Libro Bianco sulla Difesa e Sicurezza Nazionale"⁵ pubblicato nel 2008. Questo documento ha ridefinito in modo sostanziale la strategia francese con un orizzonte temporale di quindici anni, ponendo l'accento su minacce provenienti dal "cyberwarfare", da attori transnazionali e dalla proliferazione nucleare. Esso prevedeva di massimizzare la capacità di *intelligence*, in considerazione delle crescenti difficoltà nell'individuazione delle minacce, e includeva un piano di modernizzazione delle forze convenzionali e nucleari, con l'avvio di nuovi programmi di acquisizione e il proseguimento di quelli esistenti.

Tale modernizzazione avrebbe consentito di ottenere una forza armata così composta: una forza operativa terrestre di 88.000 uomini, un complesso navale costituito da una portaerei, 18 fregate e 6 sottomarini nucleari in grado di costituire fino a 2 gruppi navali schierabili, una forza aerea di 300 aerei da combattimento (con la possibilità di utilizzarne in operazioni all'estero fino a 80). Il complesso così formato avrebbe dovuto permettere di inviare in missione un totale di 30.000 uomini, più i necessari assetti di sostegno aereo e navale, per un periodo di un anno. Tale forza da spedizione avrebbe dovuto operare in un'area geografica ben definita e considerata cruciale per gli interessi francesi: e cioè "l'arco di crisi" che va dalla costa mediterranea francese, attraverso il canale di Suez, fino all'oceano indiano, più l'Africa sub-sahariana.

Il tutto sarebbe stato finanziato principalmente grazie ad una pesante riduzione del personale civile e militare, di ben 54.900 unità in sei anni. La tabella sottostante, costruita a partire dai dati EDA, illustra l'andamento della spesa in base alle direttive del Libro Bianco 2008. I dati forniti sono la percentuale di spesa per ogni categoria rispetto al totale delle spese per la difesa, e non rispetto alla sola Funzione Difesa.

⁴ EDA Defence Data, op. cit.

⁵ Presidenza della Repubblica, *The French White Paper on Defence and National Security*, 17 giugno 2008, http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanco_Press_kit_english_version.pdf

Ripartizione della spesa per la difesa, Francia, 2007-2012

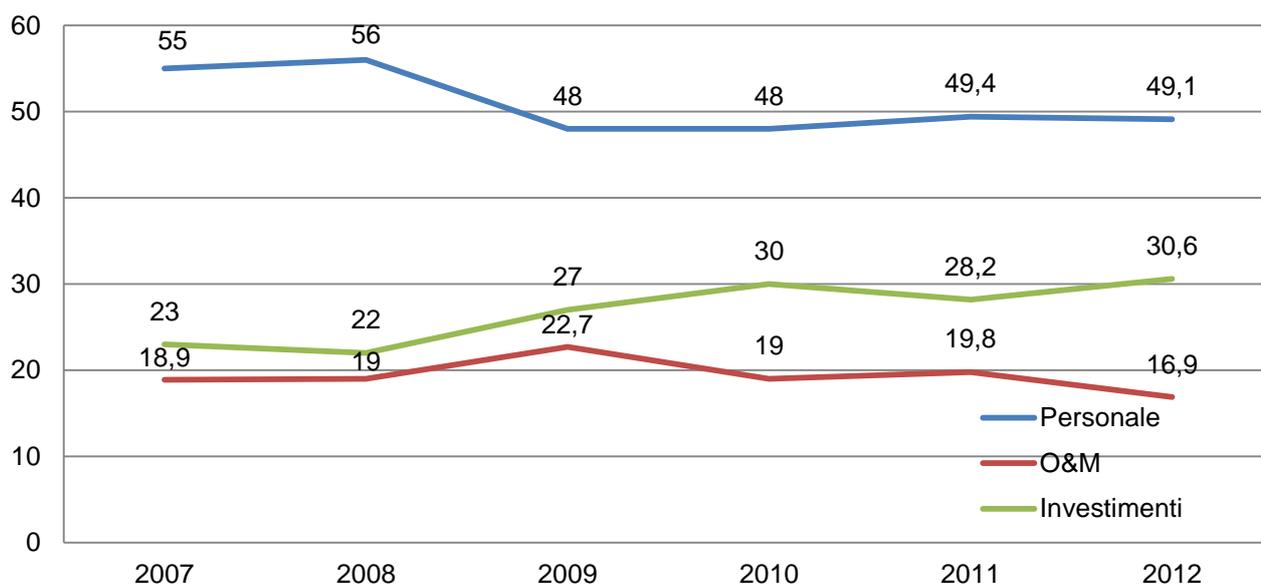


Grafico 8. Fonte: Elaborazione su dati EDA, *European Defence Data 2013*

La tabella mostra come, in concordanza con le direttive enunciate dal Libro Bianco, la spesa francese della difesa negli ultimi anni sia stata caratterizzata da un calo della spesa per il personale (scesa dal 56% nel 2008 al 49% nel 2012) e da un contestuale aumento di quella per gli investimenti (salita dal 22 al 30% del totale). Gli investimenti sono infatti passati dai circa 6,5 miliardi di euro del 2007 agli 11,1 miliardi del 2012. Questa ripartizione non eccessivamente sbilanciata permette attualmente alla Francia di poter inviare in missione 71.585 uomini delle sue forze di terra, e di mantenerne in teatro per più di sei mesi circa 29.500⁶, su un totale di 122.500 uomini⁷.

Tuttavia la situazione economica e politica successiva al 2008, con in più i sovra costi dovuti all'intervento in Libia nel 2011 e le spese derivanti dal reintegro della Francia all'interno della struttura militare della NATO, non ha consentito il pieno raggiungimento degli obiettivi del Libro Bianco: tra il 2009 ed il 2012, infatti, si è registrata una differenza di 3 miliardi di euro tra gli investimenti previsti e quelli effettivamente compiuti, e nel 2012 la difesa francese è stata obbligata a posporre ulteriori 5 miliardi di acquisizioni a causa di mancanza delle risorse necessarie⁸.

Nel 2013 la Presidenza francese ha quindi pubblicato un nuovo Libro Bianco⁹, che nelle previsioni iniziali avrebbe dovuto essere un mero aggiornamento di quello del 2008 ma che la mutata situazione geopolitica ed economica ha consigliato di rendere un nuovo documento strategico. Il nuovo Libro Bianco riconosce esplicitamente il fallimento della realizzazione del

⁶ EDA Defence Data, *op. cit*

⁷ IISS, *The Military Balance 2014*

⁸ Dorotheé Fouchaux, *French Hard Power: Living on the Strategic Edge*, AEI National Security Outlook n.1, febbraio 2014.

⁹ Presidenza della Repubblica, *French White Paper on Defence and National Security*, luglio 2013, <http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.defense.gouv.fr%2Fenglish%2Fcontent%2Fdownload%2F206186%2F2393586%2Ffile%2FWhite%2520paper%2520on%2520defense%2520%25202013.pdf&ei=fIV8VO2OHcjnapjAgfgL&usg=AFQjCNFm0AXJRaH3HdjNrsFjFuQ9ad1ojw&bvm=bv.80642063,d.bGQ>

piano impostato dal precedente e propone un approccio differente, basato su una maggiore stabilità finanziaria accoppiata ad una lieve diminuzione delle ambizioni. E' comunque previsto il mantenimento di una forza armata capace di esprimere l'intero spettro delle capacità militari e in grado di operare in modo autonomo dagli alleati. La previsione di spesa è illustrata nella tabella seguente, che rappresenta l'andamento storico e quello in prospettiva sulla base delle nuove indicazioni di bilancio. I dati relativi al periodo 2010-2014 (linea continua) sono tratti dall'"*Annuaire Statistique de la Défense 2013/2014*"¹⁰ e rappresentano l'andamento della Funzione Difesa a prezzi costanti 2005. I dati per la prospettiva 2014-2019 rappresentati con una linea a tratti, invece, sono quelli forniti dall'ultima legge pluriennale che stabilisce gli obiettivi e il finanziamento della politica di difesa e di sicurezza, approvata nel dicembre 2013 sulla base del nuovo Libro Bianco¹¹. In questo caso, i dati forniti sono ovviamente in euro attuali e non aggiustati per l'inflazione per quanto riguarda gli anni successivi (il che spiega la differenza dei due valori relativi al 2014 e la mancata consequenzialità delle due curve). Pertanto, la curva ascendente relativa al periodo 2014-2019 deve essere più correttamente considerata come una linea retta, per tenere conto dell'inflazione. L'obiettivo francese, in sostanza, è mantenere l'attuale livello di spesa costante sino al 2019.

"Funzione difesa", Francia, 2010-2019

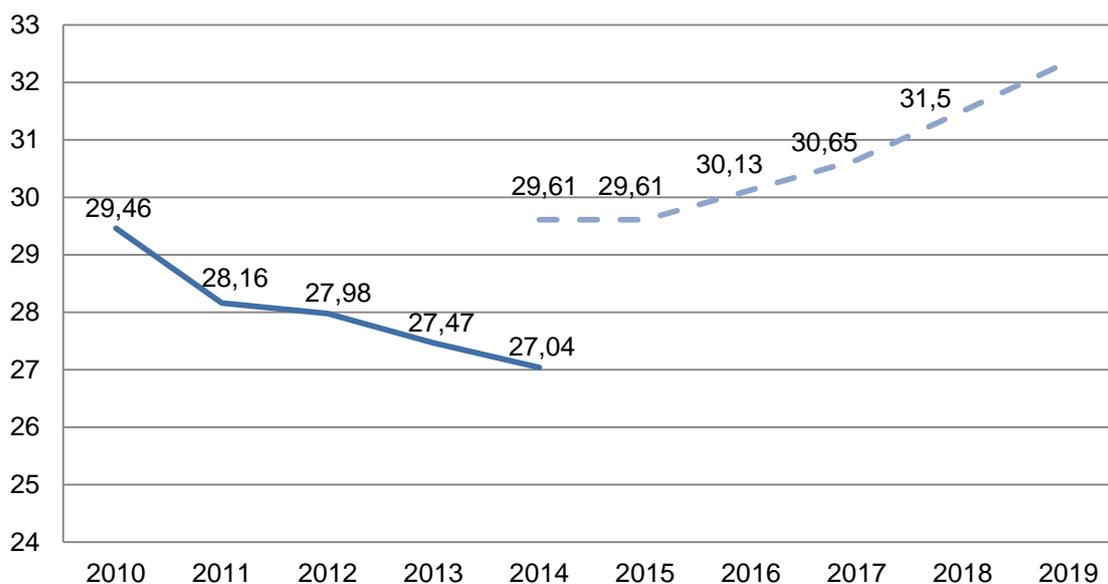


Grafico 9. Fonte: Ministero della Difesa, *Annuaire Statistique de la Défense 2013/2014*, Parlamento, *LOI no 2013-1168 du 18 décembre 2013*

Questa dotazione ordinaria sarà inoltre aumentata da risorse eccezionali, provenienti da dismissioni e cessioni di beni e materiali in esubero, ammontanti a 1,7 miliardi di euro nel 2014 e 2015, e 1,25 miliardi, 0,91, 0,28 e 0,15 rispettivamente nel 2016, 2017, 2018 e 2019. Tale fondo eccezionale potrà essere incrementato di 0,5 miliardi per i programmi di acquisizioni di armamenti.

¹⁰ Disponibile presso il sito del Ministero della Difesa francese, <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/economie-et-statistiques/annuaire-statistique-de-la-defense>.

¹¹ "LOI no 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité Nationale".

Infine, è prevista una drastica riduzione del personale di circa 7 mila uomini all'anno fino al 2019 (vedi tabella sottostante) che si aggiunge a quella già effettuata tra il 2008 ed il 2013¹².

Tagli previsti al personale militare francese, 2014 - 2018				
2014	2015	2016	2017	2018
- 7881	- 7500	-7397	-7397	-3500

Questo livello di spesa dovrebbe consentire il mantenimento di una forza di emergenza di 5.000 uomini in allerta permanente che permetterebbe di mobilitare, nel giro di una settimana, una “Forza Integrata di Reazione Immediata” di 2.300 uomini in grado di intervenire in teatri distanti fino a 3000 Km dalla madrepatria. Allo stesso tempo, il Libro Bianco prevede la possibilità di impegnare fino a tre operazioni di *crisis management* con contingenti anch’essi integrati a livello di Brigata (circa 6.000 uomini includendo supporto aeronavale e logistico), e in più di partecipare ad una “*major coercive operation*” con una forza fino a due Brigate e relativo supporto aeronavale. Per questo livello di ambizione è giudicato necessario mantenere: una forza di terra in grado di schierare all'estero circa 66000 uomini, più un adeguato contingente di forze speciali, organizzati in 7 Brigate combinate, due delle quali in grado di affrontare operazioni ad alta intensità di combattimento contro avversari pesantemente armati; una Marina dotata di 4 sottomarini lanciamissili e 6 d’attacco, una portaerei, sei unità di proiezione e comando e controllo e 15 fregate “di prima linea”; un’Aviazione con 225 velivoli da combattimento, 50 da trasporto tattico, 19 tra velivoli da ricognizione e da rifornimento¹³.

Possiamo quindi registrare un sostanziale mantenimento, rispetto a quanto previsto nel 2008, della capacità di intervento all'estero, ma con una prevista diminuzione della massa di manovra di terra schierabile, che passa dalle teoriche 88.000 unità del Libro Bianco 2008 alle 66.000 del documento 2013, nonché dell’Aviazione, che si vede ridotta da 300 a 225 velivoli da combattimento. Il complesso navale rimane sostanzialmente analogo a quello attuale, con una lieve diminuzione (da 18 a 15) del numero delle fregate, mentre le unità chiave della flotta (sottomarini sia lanciamissili che d’attacco, portaerei e unità di comando e controllo) rimangono quantitativamente inalterate.

Per quanto riguarda i programmi di acquisizione o modernizzazione degli assetti attualmente utilizzati, sono previsti ordini già firmati per un totale di 45,2 miliardi¹⁴. L’Aeronautica otterrà 50 nuovi velivoli da trasporto A400M e 180 cacciabombardieri multiruolo Rafale. La Marina acquisirà altre 11 fregate multimissione FREMM e sostituirà l’intera classe Rubis di 6 sottomarini nucleari d’attacco con la nuova classe Barracuda (solo 3 sono però stati sinora ordinati). Per le forze di terra verranno acquisiti 22.588 kit di fanteria FELIN e, entro il 2019, 92 nuovi Veicoli Blindati Multiruolo (che dovrebbero divenire oltre 2.080 al termine del programma). Nel frattempo sarà completato l’ordine di 630 veicoli da combattimento per la fanteria VBCI (che saranno nel corso

¹² *Ibid.*

¹³ Presidenza della Repubblica, *French White Paper on Defence and National Security*, luglio 2013.

¹⁴ Dorotheé Foucaux, *French Hard Power: Living on the Strategic Edge*, op. cit.

Spese per la difesa Germania 2000-2013, in miliardi di dollari (valori costanti 2011)

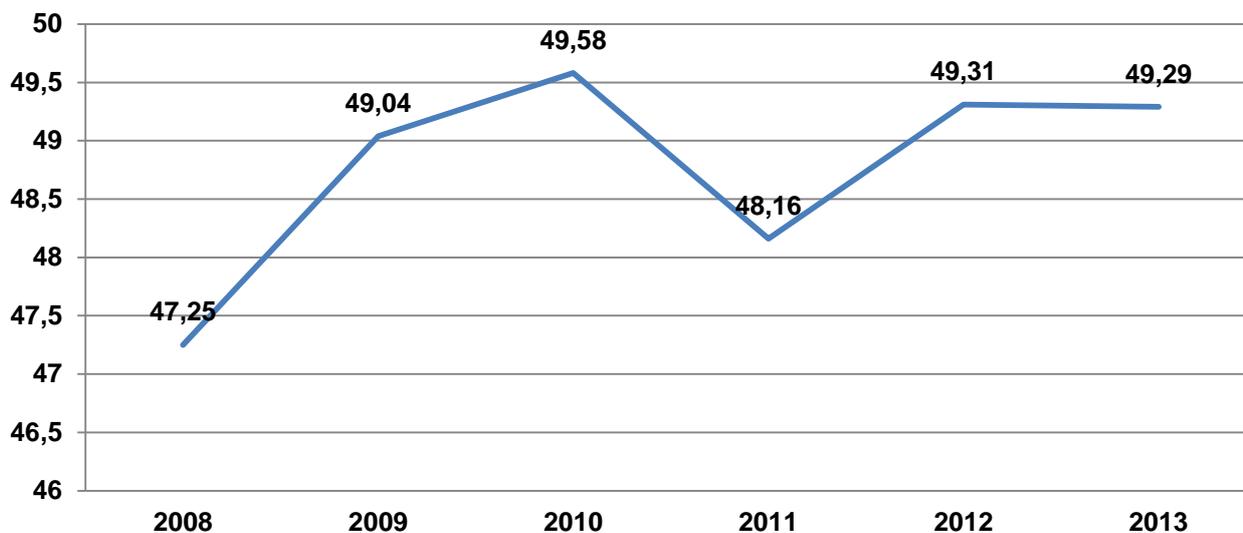


Grafico 10. Fonte: Elaborazione su dati SIPRI *Military Expenditure Database*

Per quanto riguarda le spese future, non è possibile fornire indicazioni certe. Il dibattito politico sembra indicare una certa inclinazione a favore di un futuro incremento del budget militare¹⁸, e va notato che le spese degli ultimi anni sono state aumentate anche rispetto a quanto previsto dallo stesso Ministero della Difesa (per il 2014 erano infatti previsti 30,9 miliardi mentre ne sono stati allocati 32,44). Inoltre, va ricordato anche che il Governo tedesco, nel 2010, decise di ritirare il taglio da 8,3 miliardi di euro in 4 anni che era stato previsto dal Ministro delle Finanze Schauble. Tutto ciò sembrerebbe suggerire la volontà politica di preservare la difesa da una riduzione eccessiva dei finanziamenti.

Per quanto riguarda la suddivisione della spesa, essa è rappresentata nel grafico seguente.

¹⁸ Patrick Donahue, *German Lawmakers Seek to Raise Defence Spending from 2016*, Bloomberg, 23 ottobre 2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-10-23/german-lawmakers-seek-to-raise-defense-spending-from-2016.html>

Ripartizione delle spese per la difesa, Germania

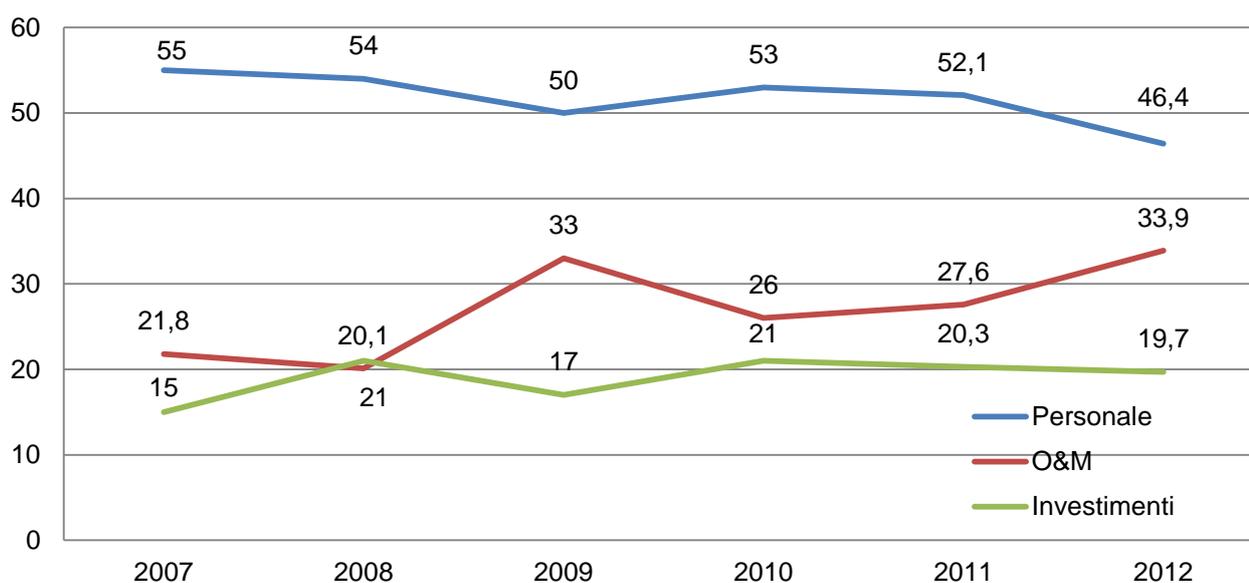


Grafico 11. Fonte: elaborazione su EDA Defence Data 2013

Si tratta di un quadro sostanzialmente sbilanciato per quanto riguarda le spese per gli investimenti, che risultano essere al limite del sostenibile. Il Libro Bianco 2006, infatti, prevedeva di raggiungere un ben più ampio livello di investimenti, pari al 30%. Tuttavia, nel caso della Germania l'efficienza della spesa sembra minata non tanto dall'incoerenza del budget quanto piuttosto dalla sua gestione assai poco "tedesca". Un recente rapporto sulla gestione dei programmi di sviluppo e acquisizione, commissionato dal Ministro della Difesa ad alcune società di consulenza e fatto pervenire alla stampa¹⁹, accusa sostanzialmente il Ministero di non avere un'adeguata cultura manageriale e di mancare di trasparenza e integrità. Il rapporto denuncia inoltre gravi ritardi ed errori nella gestione di 9 grandi progetti di sviluppo, per un valore totale di 57 miliardi di euro o quasi due terzi degli investimenti totali, che avrebbero accumulato ritardi varianti tra i due anni e mezzo ed i dieci, comportando decine di miliardi di spreco. Le difficoltà manageriali, più che carenze del budget, potrebbero essere quindi all'origine delle gravi difficoltà delle forze armate che, secondo un parlamentare della commissione difesa, hanno mandato indietro per incapacità di spesa circa 4 miliardi di euro già autorizzati dal Parlamento tra il 2008 ed il 2014²⁰. Non dovrebbe quindi stupisce la notizia che gran parte dell'aviazione tedesca non è in questo momento utilizzabile (solo 42 su 109 Eurofighter e 38 su 89 Tornado sono in grado di decollare²¹). Il Ministro von der Leyen ha dovuto pubblicamente ammettere che la Bundeswehr non è in grado di mantenere gli impegni, assunti in sede Nato, in merito alle capacità che la Germania dovrebbe mettere al servizio degli alleati in caso di emergenza²².

Va notato, peraltro, che l'attuale Ministro è la terza persona in 6 anni a prendere la guida del dicastero della Difesa. Karl zu Guttenberg ha guidato il Ministero dall'ottobre 2009 al marzo 2011,

¹⁹ DW, *Consultants list Bundeswehr blunders*, 6 ottobre 2014, <http://www.dw.de/consultants-list-bundeswehr-blunders/a-17978994>

²⁰ DW, *Germany's von der Leyen admits major Bundeswehr shortfalls*, 27 settembre 2014, <http://www.dw.de/germanys-von-der-leyen-admits-major-bundeswehr-shortfalls/a-17959798>

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

per poi essere sostituito da Thomas de Maiziere, il quale però è rimasto solo fino al dicembre 2013. E' possibile perciò che la mancanza di una guida politica stabile sia all'origine della gestione discutibile dei fondi e anche della lentezza con la quale pare progredire il processo di riforma della Bundeswehr e la sua elaborazione strategica. Il già citato Libro Bianco della difesa 2006, pur continuando a rappresentare formalmente l'impostazione strategica tedesca, pare decisamente superato dagli eventi. Ad esempio, esso raccomandava il mantenimento della leva obbligatoria – poi abolita nel 2011 - ed una dimensione totale della forza pari a 250.000 uomini – che si prevede oggi di ridurre a 185.000. Ai fini della comprensione dell'attuale politica di difesa tedesca risulta quindi di maggiore interesse un documento risalente al 2011, il “*Defence Policy Guidelines*”²³, che imposta il quadro strategico della Bundeswehr e fornisce indicazioni importanti in merito alle ambizioni militari tedesche. Il documento, che pone una forte enfasi sulla cooperazione internazionale, prevede che la Bundeswehr si doti dell'intera gamma di capacità militari anche a scapito della loro sostenibilità in operazioni di medio-lungo periodo (il cosiddetto concetto della “*breadth before depth*”). Questa impostazione consentirebbe di utilizzare le unità militari tedesche come un “framework” modulare al quale potrebbero contribuire anche gli alleati, fornendo capacità specifiche e di nicchia da aggiungere allo “scheletro” costituito da truppe tedesche. La Bundeswehr intenderebbe in questo modo favorire la creazione di unità multinazionali europee strutturandosi essa stessa, per prima, in modo da poter accogliere facilmente contributi alleati. Per quanto riguarda la capacità di azione all'estero, le linee guida pongono l'obiettivo di ottenere 10.000 uomini sostenibili all'estero per periodi non inferiori a 6 mesi: non fanno però cenno alle ambizioni in termini di numero e taglia di missioni, né alle dimensioni totali della forza necessarie per ottenere tale traguardo.

Le linee guida hanno però posto le basi di riferimento per la successiva riforma delle forze armate, impostata dal Ministro della Difesa de Maizière nel 2013, che prevede una consistente riduzione delle dimensioni complessive della forza per ottenere una maggiore capacità di intervento all'estero. Al completamento della riforma, previsto nel 2017, la Bundeswehr dovrebbe essere composta da 185.000 militari supportati da 55.000 civili (rispetto ai 250.000 e 75.000 del 2010). Rimane l'obiettivo di 10.000 militari schierabili in due diversi teatri (rispetto ai 7000 del 2010). Ai tagli al personale sono accompagnati anche pesanti tagli agli equipaggiamenti. Gli elicotteri d'attacco verranno dimezzati a 40 unità e quelli multiruolo passeranno da 122 a 80. Il previsto ordine di 60 velivoli da trasporto strategico A400M è già stato ridotto da 60 a 40 unità. L'esercito perderà più di 100 dei suoi 350 carri Leopard 2 e 60 dei 410 trasporti truppe Puma. La marina ridurrà da 8 a 6 le sue unità multiruolo MKS180 e dimezzerà le attuali 20 navi antimine²⁴.

L'impostazione generale a favore di una forza snella, moderna ed “*expeditionary*” adottata è certamente convincente e condivisibile. Tuttavia, il livello di ambizione è certamente non elevato (solo 10.000 truppe schierabili all'estero su un totale di 185.000), e permangono inoltre forti dubbi sull'effettiva sostenibilità del piano sia dal punto di vista delle difficoltà di arruolamento sia da

²³ Ministero della Difesa, *Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*, 27 maggio 2011, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/LYsxEOAqDATf4qdlb-cv1MYBzcQbMDgQ8ftSONtssUsrddQ3iDdk9YImWnaM4XXhaulq9pPLyB65wRDdF6FQzZ2R47PxdqtcTHGAXIU_q72byv9tgQFK91xGj6tRqx1/

²⁴ Patrick Keller, *German Hard Power: Is There a There There?*, AEI National Security Outlook n.4, ottobre 2013.

quello delle risorse disponibili per gli investimenti²⁵. Tra l'altro, alcune incoerenze tra le acquisizioni previste e l'impostazione strategica generale (la diminuzione di elicotteri multiruolo e velivoli da trasporto strategico mal si accorda con l'aumento di capacità di spedizione che si vorrebbe ottenere) lasciano pensare che la riforma potrebbe essere stata guidata da ragioni di contenimento di bilancio tanto quanto da motivazioni strategiche.

5. Gran Bretagna

Anche la Gran Bretagna, come la Francia, è paese di antiche e riverite tradizioni militari, e questo si è sempre riverberato in un livello di spese militari generalmente alto e in una tendenza a partecipare senza troppe esitazioni ad operazioni militari all'estero (operazioni che, per ragioni storiche, le forze armate britanniche sono sempre state preparate per eseguire). Come illustrato nel Grafico 4, il Regno Unito è infatti uno dei pochi paesi ad aver mantenuto una spesa per la difesa costantemente superiore al 2% del PIL. Il bilanciamento della spesa britannica riflette ovviamente il carattere "expeditionary" delle forze del Regno Unito, che investono solo il 34% delle spese per il Personale, il 23% per gli Investimenti e ben il 38% in Operation & Maintenance²⁶, cioè nell'addestramento degli uomini e nella manutenzione dei mezzi – un livello determinato chiaramente dai numerosi impegni all'estero delle forze di Sua Maestà. I britannici vantano quindi l'invidiabile primato in termini di capacità di intervento all'estero, essendo in grado di schierare in missione più di 68.000 dei 97.000 uomini delle forze di terra, e di mantenerne in teatro per lunghi periodi quasi 20.000²⁷: un livello del tutto analogo a quello della Francia, le cui forze terrestri sono però molto più numerose (più di 20.000 unità in più). Questo quadro sembra però essere sul punto di cambiare radicalmente, non solo in conseguenza della crisi economica ma anche di un nuovo umore – sempre più scettico - dell'opinione pubblica riguardo agli interventi all'estero, generato dalla difficile esperienza in Afghanistan e Iraq.

L'attuale spesa per la difesa britannica è basata sul documento strategico pubblicato dal Governo nel 2010, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: the Strategic Defence and Security Review*²⁸. Questo documento non contiene indicazioni di budget ma indirizza la pianificazione militare britannica e imposta una profonda riforma delle forze armate, da completare entro il 2020, con l'obiettivo di renderle maggiormente compatibili con un quadro fiscale in grave sofferenza. Per quanto riguarda le ambizioni militari, la SDSR prevede che il Regno Unito debba mantenere la capacità di impegnarsi in una operazione di stabilizzazione di lunga durata a livello di brigata (circa 6.500 uomini con assetti aeronavali adeguati) e, contemporaneamente fino a due operazioni di breve durata – cioè meno di sei mesi - e con contingenti ridotti (1.000-2.000 uomini). In alternativa, si prevede la possibilità di intraprendere – se non già impegnati in un'operazione a livello di brigata - fino a tre operazioni minori di breve durata. Infine è prevista la possibilità, dato un sufficiente preavviso, di impegnarsi una singola operazione che coinvolga fino a tre brigate con supporto

²⁵ *Ibid.*

²⁶ EDA Defence Data 2012

²⁷ EDA Defence Data e IISS, *The Military Balance 2014*

²⁸ Governo, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: the Strategic Defence and Security Review*, ottobre 2010,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf

navale e aereo (per un totale di circa 30.000 uomini). A tali compiti saranno chiamate forze armate che, in base alle indicazioni della SDSR, saranno notevolmente ridotte in termini numerici ma dotate di equipaggiamenti più moderni e adeguati. La flotta sarà strutturata attorno ad un gruppo aeronavale costituito da una portaerei della nuova classe Queen Elizabeth, attualmente in sviluppo, con una seconda unità tenuta in prontezza operativa, che imbarcheranno velivoli Joint Strike Fighter. Un totale di 19 unità tra cacciatorpediniere Type 45 e fregate Type 23 costituirà il grosso della flotta di superficie, mentre la nuova classe di 7 sottomarini nucleari d'attacco Astute sarà la componente subacquea. L'Esercito sarà basato su 5, invece che 6, Brigate multiruolo altamente flessibili e composite, e vedrà contestualmente una riduzione dei materiali più pesanti (ad esempio è prevista una riduzione del 40% dl numero di carri da battaglia e del 35% dell'artiglieria pesante). L'Aviazione sarà basata su una combinazione di velivoli da combattimento Eurofighter e Joint Strike Fighter, dei quali sarà sfruttata la complementarità: in attesa dell'entrata in servizio dei JSF verranno mantenuti in linea i Tornado, mentre gli anziani Harrier II sono stati già radiati. Contestualmente, le dimensioni delle forze saranno ridotte di molto. L'Esercito passerà da 102.000 a 95.000 uomini mentre Aviazione e Marina perderanno circa 5.000 uomini ciascuna, per un taglio totale di 17.000 persone entro il 2015. Anche la componente civile del Ministero della difesa è stata e continuerà ad essere sottoposta ad un serio ridimensionamento: i civili impiegati sono infatti passati da 85.850 nel 2010 a 62.500 nel 2014, e dovrebbero arrivare a meno di 60.000 nel 2015²⁹.

Tuttavia, il cosiddetto piano "Future Force 2020" è stato pensato per essere applicato in un contesto di costante diminuzione di risorse economiche per la difesa e non, come sarebbe logico aspettarsi, di un aumento almeno momentaneo della spesa per ammorbidire l'impatto dei costi aggiuntivi che ogni profonda riforma necessariamente comporta nelle sue fasi iniziali. Come mostra il grafico sottostante, a partire dall'approvazione dell'ultima SDSR le spese per la difesa britanniche sono state tagliate in modo, se non radicale, quantomeno molto consistente, passando dai 63 miliardi di dollari del 2010 ai 56 del 2013 (una diminuzione, cioè, dell'11,2% in valore assoluto e di conseguenza, contando l'inflazione, anche più consistente).

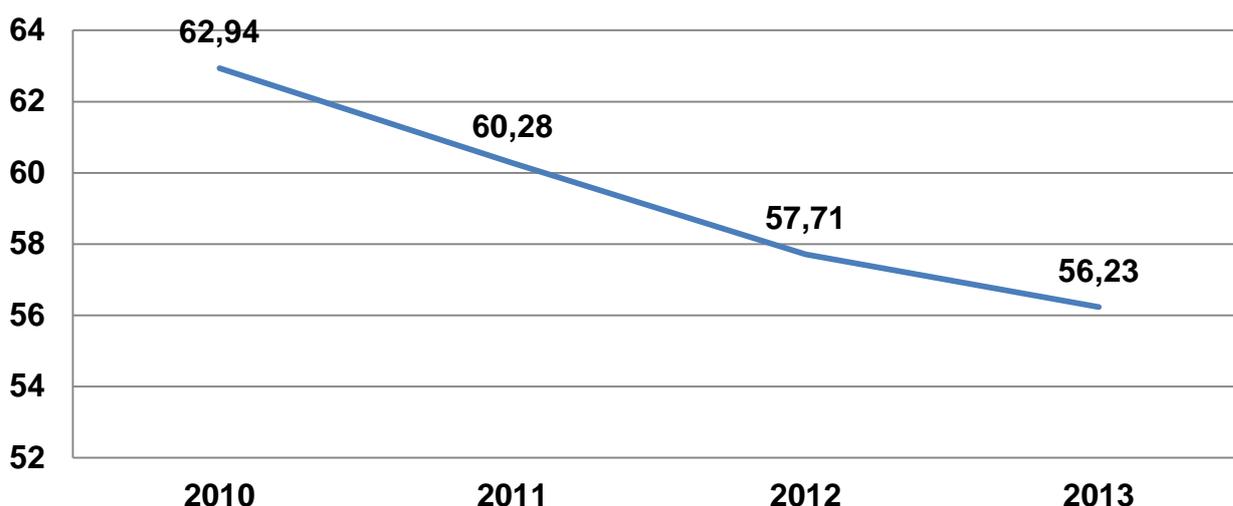


Grafico 12. Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*

La revisione della spesa approvata dal Governo britannico nel 2013 ha inoltre previsto un ulteriore abbassamento del limite massimo della spesa, per quanto riguarda il Ministero della

²⁹ Ministero della Difesa, *Annual Report & Accounts 2013-2014*.

Difesa, dai 34,5 miliardi di sterline dell'anno 2013/2014³⁰ ai 34,3 previsti per il 2014/2015 e 32,9 per il 2015/2016³¹. Dato che è prevista un'ulteriore "spending review" nel 2015, e che difficilmente il Ministero della Difesa ne uscirà indenne, è prevedibile che il bilancio britannico continuerà a scendere mettendo a rischio sia la realizzazione del piano "Future Force 2020" che, a seconda della profondità dei tagli, l'equilibrio stesso della spesa. Va inoltre considerato che alcuni costosi programmi di acquisizione e sviluppo saranno probabilmente considerati, per ragioni sia politiche che strategiche, intoccabili: pare assai difficile, ad esempio, che si vorrà o potrà tornare indietro sulla già molto avanzata costruzione delle due nuove portaerei Queen Elizabeth (fulcro della capacità britannica di spedizione) o della nuova classe di sottomarini nucleari. E' perciò giocoforza che i tagli saranno tutti concentrati su altre voci di bilancio, e quindi principalmente su programmi di acquisizione di minore rilievo e, probabilmente, su voci comprimibili quali manutenzione dei mezzi e addestramento, generando così un calo dell'efficienza ed efficacia delle forze. Questa incerta situazione economica, inoltre, è ulteriormente esacerbata da alcune decisioni di tipo amministrativo/contabile, in particolare quella di trasferire a carico della Difesa fino a metà dei costi derivanti dalle missioni all'estero, che fino al 2013 erano interamente a carico del Tesoro.

Le prospettive del budget britannico appaiono dunque difficili e pare che, a meno di improbabili rafforzamenti e sulla base dei dati di crescita previsti, la Gran Bretagna si avvii a scendere sotto il fatidico limite del 2% entro i prossimi due anni. La tabella successiva, sulla base di dati elaborati da Malcolm Chalmers³², illustra l'andamento previsto dalla spesa britannica in PIL% in mancanza di nuovi (e improbabili) aumenti del budget.

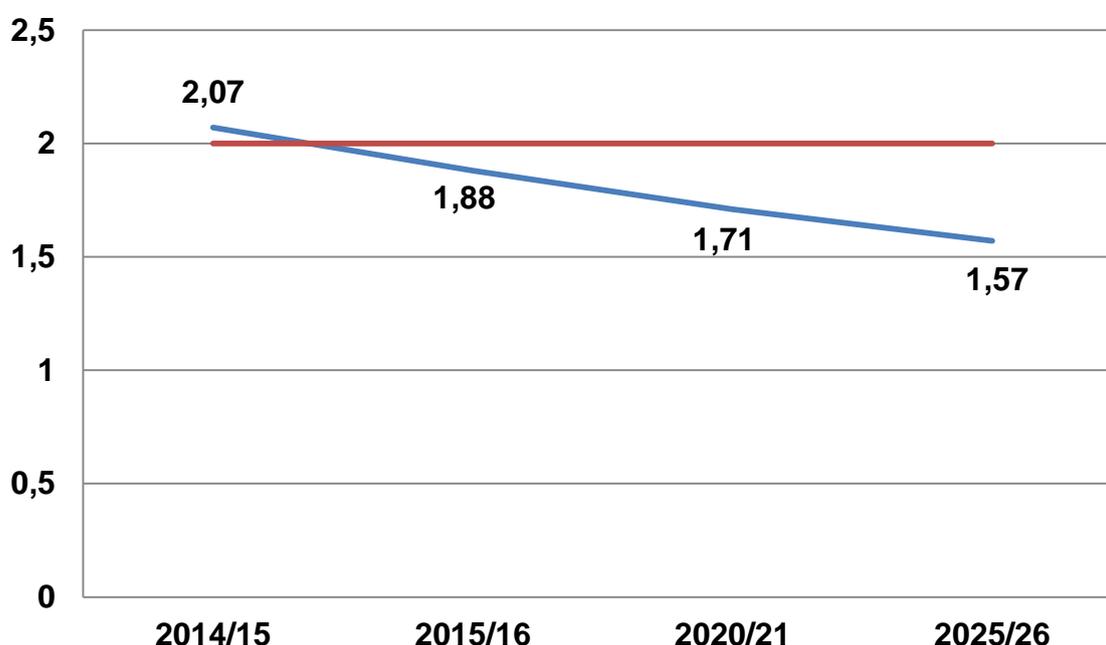


Grafico 13. Fonte: Malcolm Chalmers, *The Financial Context for the 2015 SDSR: the End of UK Exceptionalism?*, Royal United Services Institute, RUSI Briefing Papers, settembre 2014.

³⁰ L'anno finanziario per il Governo britannico finisce a marzo.

³¹ Ministero del Tesoro, *Public Expenditure Statistical Analyses 2014*, tabella 1.10, luglio 2014,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330717/PESA_2014_-_print.pdf

³² Malcolm Chalmers, *The Financial Context for the 2015 SDSR: the End of UK Exceptionalism?*, Royal United Services Institute, RUSI Briefing Papers, settembre 2014.

La riduzione del budget militare britannico pianificata dalla SDSR del 2010, inoltre, ha in realtà solo gravemente accelerato un trend che va avanti dal 1998 e che ha già avuto un pesante impatto sulle capacità militari britanniche. Tra il 1998 ed il 2013 il numero del personale delle forze di terra schierabile all'estero si è ridotto del 14% e quello delle unità da combattimento a livello di battaglione del 10%: entrambe subiranno un ulteriore taglio dell'11% in conseguenza di "Future Force 2020"³³. La Royal Navy, nello stesso periodo, ha ridotto di quasi il 50% il numero delle sue unità di superficie principali (portaerei, fregate e cacciatorpediniere), mentre l'Aviazione ha visto diminuire il numero dei suoi velivoli da combattimento di quasi il 40%³⁴. La spesa britannica per la difesa, e parallelamente le capacità di azione militare del Regno Unito, sono quindi al centro di un lungo periodo di crisi che non sembra destinato a cessare.

6. Conclusioni: verso eserciti in miniatura?

L'analisi sin qui eseguita permette di formulare una serie di conclusioni generali. I paesi presi in considerazione hanno, nel corso degli ultimi anni (se non decenni), scelto di diminuire in maniera più o meno drastica le e proprie spese per la difesa. La Francia ha mantenuto il taglio intorno al 4%, mentre la Gran Bretagna ha diminuito il proprio budget di quasi l'11%. Solo la Germania ha deciso, nel periodo in questione, un modesto aumento del 4,3%, ma la spesa totale rimane comunque ben inferiore rispetto a quanto Berlino si era impegnata ad investire in termini di PIL% (la spesa tedesca è infatti attualmente pari all'1,3% del PIL a fronte dell'impegno, assunto in sede Nato, del 2%). Per quanto riguarda l'Italia, che consideriamo qui a fini comparativi, il suo bilancio della difesa nel periodo in esame è passato dai 21,13 miliardi di euro del 2008³⁵ ai 20,31 miliardi del 2014, che saranno ulteriormente ridotti a 20 nel 2016³⁶: una riduzione pari a circa il 5,3% in valori assoluti ma certamente molto più drastica se si considera l'effetto dell'inflazione in 8 anni.

Budget difesa 2008-2013 (in miliardi di \$, valori costanti 2011)			
	Budget 2008	Budget 2013	Differenza
Francia	65,03	62,27	- 4,24%
Germania	47,25	49,29	+ 4,31%
Gran Bretagna	63,07	56,23	- 10,84%

Tabella 2. Fonte: SIPRI Military Expenditure Database.

Le indicazioni di prospettiva non sembrano indicare possibili inversioni di rotta: al contrario. Il Governo francese ha pianificato, in sostanza, di mantenere invariato il proprio bilancio difesa da qui

³³ Paul Cornish, *Hard Power and Soft Politics*, testimonianza presso la Commissione Difesa della House of Commons, 28 ottobre 2014.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa dell'anno 2008*,

http://www.difesa.it/Content/Documents/nota_aggiuntiva/86808_Nota_aggiuntiva_2008_versione_web_ob_stra.pdf

³⁶ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il Triennio 2014-2016*,

http://www.difesa.it/Content/Documents/nota_aggiuntiva/01_DPP_2014_2016.pdf

al 2019, prevedendo aumenti minimi per compensare l'inflazione: tuttavia, l'esperienza passata induce seri dubbi sulla capacità di Parigi di evitare ulteriori tagli rispetto a quanto pianificato. Analogo discorso vale per la Gran Bretagna, che prevede di arrivare a spendere circa 40 miliardi di sterline nel 2020 partendo dagli odierni 37. Berlino, che non fornisce dati relativi alla pianificazione a lungo termine, sembra però sul punto di invertire la modesta tendenza crescente che aveva caratterizzato gli ultimi anni: i dati forniti sinora indicano infatti un budget in lieve calo nel 2015.

Prospettive dei budget difesa (miliardi di €)		
	Budget 2014	Prospettiva
Francia	31,38	32,51 (al 2019)
Germania	32,4	32,26 (al 2015)
Gran Bretagna*	36,8	39,9 (al 2020/21)

* I valori britannici sono espressi in miliardi di sterline.

Tabella 3. Fonte: documenti strategici nazionali.

Un'analisi qualitativa della spesa, inoltre, sembra indicare una difficoltà nel bilanciamento delle tre componenti della Funzione Difesa, più o meno gravi in quasi tutti i paesi presi in considerazione rispetto alla suddivisione considerata equilibrata, in ambito Nato, di 50% - 25% - 25% rispettivamente per spesa di Personale, O&M e Investimento: e ancora più lontane dalla suddivisione ottimale 40% - 30% - 30%. Queste suddivisioni di spesa sono considerate auspicabili in quanto permetterebbero teoricamente di ottenere unità ragionevolmente equipaggiate e addestrate: uno sbilanciamento eccessivo sulla spesa per il personale, di converso, implica difficoltà a reperire risorse sufficienti per un adeguato equipaggiamento ed addestramento del personale.

Ripartizione della spesa per la difesa 2013

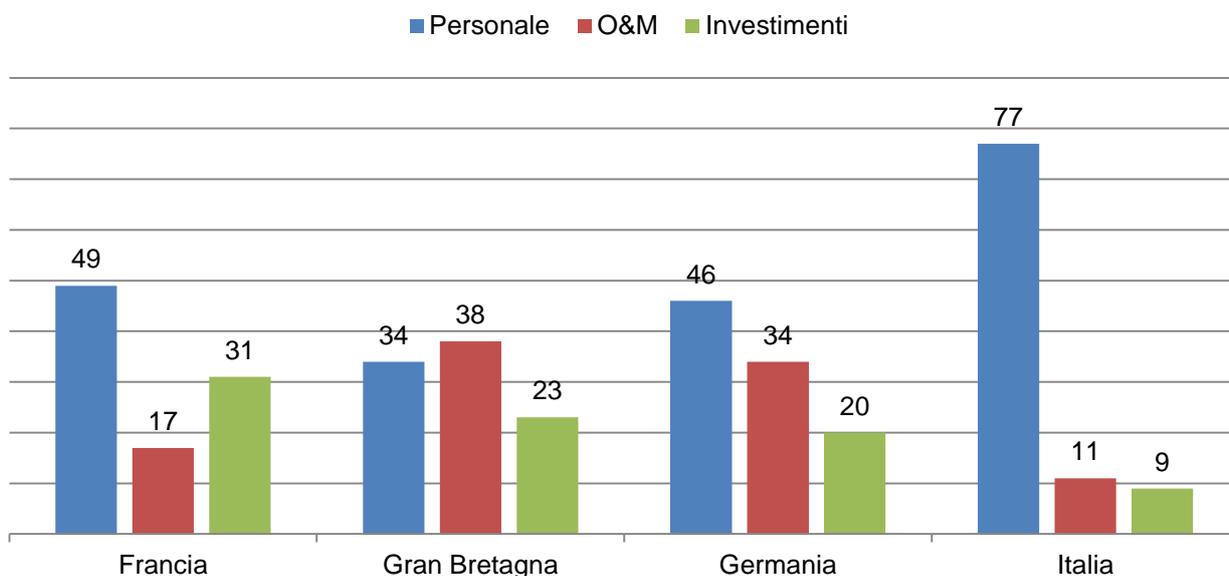


Grafico 14. Fonte: EDA Defence Data 2014

La spesa britannica risulta essere particolarmente sbilanciata. L'attenzione politica di Londra è stata negli ultimi anni concentrata sulla (corretta) necessità di ottenere equipaggiamenti e armamenti adeguati e moderni: ma, stante i costanti tagli al budget, tale necessità è stata soddisfatta mediante tagli al personale che appaiono ora eccessivi, tanto che il Capo di Stato Maggiore della Difesa britannico ha paventato il rischio di creare una “*hollow force*”, un “guscio vuoto” dotato dei migliori equipaggiamenti ma non di sufficiente personale per utilizzarli³⁷. Per quanto riguarda l'Italia va specificato che, a mitigare parzialmente il grave sbilanciamento della Funzione Difesa, i dati riportati nel grafico 14 non includono né i contributi all'Investimento forniti dal Ministero dello Sviluppo Economico per determinati programmi di sviluppo considerati d'interesse industriale strategico (tra cui FREMM, Eurofighter, NH-90, Freccia) e che ammontano a circa 2,1 miliardi di euro³⁸, né il contributo aggiuntivo alle attività addestrative derivante dal fondo per le missioni all'estero, stimato in circa 300 milioni³⁹. Questi contributi esterni garantiscono il mantenimento di una minima capacità operativa che, se dipendente esclusivamente dalle risorse di via XX settembre, sarebbe forse insufficiente allo svolgimento dei compiti delle Forze Armate.

Considerato questo quadro generale, non sorprende constatare un parallela diminuzione di capacità e ambizioni militari. Le forze di terra britanniche perderanno, da qui al 2020, l'11% delle proprie forze schierabili all'estero, dopo aver già subito una riduzione analoga nel corso dell'ultimo decennio: sempre nello stesso periodo, Marina e Aviazione hanno quasi dimezzato le loro componenti principali. La Francia passerà da 88.000 a 66.000 truppe schierabili, e l'Aviazione perderà quasi un terzo dei suoi velivoli da combattimento. Berlino si è invece posta il traguardo di poter inviare in missione fino a 10.000 uomini contemporaneamente: un'impresa affatto ambiziosa per una forza armata che, una volta concluso il processo di riforma, dovrebbe essere costituita da 185.000 uomini (sussistono, inoltre, fondati dubbi sulla reale possibilità di riuscita di tale processo).

Siamo quindi di fronte ad uno scenario chiaro. I budget della difesa sono in visibile (Francia) quando non drammatico (Gran Bretagna) declino, o sono in lieve aumento ma in misura insufficiente a compensare i ritardi accumulati (il caso della Germania, reso più grave da una gestione erratica e molto poco “tedesca”). Questi tagli, accoppiati a una difficoltà nello strutturare budget bilanciati tra le varie componenti di spesa, hanno determinato una consistente diminuzione delle capacità operative delle forze armate. Non si prevede alcun miglioramento per il futuro: anzi, le prospettive paiono decisamente indicare ulteriori tagli, che verosimilmente non permetteranno di costituire forze corrispondenti a quanto previsto nei rispettivi documenti strategici nazionali.

A peggiorare ulteriormente questo quadro, va notato come tutti i documenti strategici dei paesi in esame indichino esplicitamente l'intenzione di mantenere forze armate in grado di esprimere una gamma completa di capacità militari: a ciò corrisponde quindi una politica di *procurement*, osservabile in tutti i casi in esame, a 360°. Si ambisce, cioè, a che le proprie forze armate siano in grado di svolgere qualsiasi ruolo e missione. Ma in un contesto finanziario sempre più difficile, esiste il forte rischio che sia possibile acquisire una gamma completa di capacità militari solo a

³⁷ Gen. Nicholas Houghton, *Annual Chief of the Defence Staff Lecture 2013*, RUSI, 18 dicembre 2013, <https://www.rusi.org/events/past/ref:E5284A3D06EFFD>

³⁸ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016*, Allegato C, pg. 150.

³⁹ A. Marrone, P. Tessali, A. Ungaro, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici 2014*, IAI.

costo di possederle in quantità minime e forse quasi simboliche. La qualità dei mezzi posseduti è cruciale, ma lo è altrettanto la quantità: un numero insufficiente di mezzi, sia pure altamente efficaci, può risultare, dal punto di vista operativo, semplicemente inutile. Il rischio è quindi quello di trovarsi con forze armate modernamente equipaggiate ma troppo piccole: una serie di “eserciti in miniatura” in grado di svolgere solo missioni di ambizione molto limitata, con tutte le ricadute negative sull’azione esterna che ciò comporta.

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. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI – marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI – maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI – giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CESPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CESPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CESPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di governance economica e finanziaria (ISPI – settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CESPI – settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CESPI – ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI – dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI – dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI – gennaio 2015)

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