

FINANZIARIA, INVARIATA
LA SPESA ASOCIALE.



MAURO BIANCHI 2011

Sbilanciamoci!



Economia a mano armata

Libro bianco
sulle spese militari

2012

SOSTENIAMO Sbilanciamoci!

La continuazione dell'esperienza di Sbilanciamoci! è in pericolo.

Dal 1999 Sbilanciamoci! è una voce libera ed indipendente che propone alternative concrete per un'economia di giustizia ed un diverso un modello di sviluppo.



Ogni anno, grazie a Sbilanciamoci!, abbiamo avuto una serie di iniziative importanti: la finanziaria alternativa che ci dice come usare in modo diverso la spesa pubblica; i dossier sulle spese militari e la cooperazione allo sviluppo; il rapporto (QUARS) sulle regioni italiani che con 42 indicatori ambientali e sociali ci spiega "come si vive in Italia"; un sito di informazione economica come sbilinfo che ci racconta "l'economia com'è e come dovrebbe essere"; l'appuntamento della controcernobbio dove movimenti e campagne propongono le loro alternative alle politiche neoliberiste.

Tutto questo rischia di essere messo in pericolo dalla mancanza di risorse e e finanziamenti.

Se finisce Sbilanciamoci! si chiude uno spazio di democrazia.

Aiuta Sbilanciamoci! a sopravvivere. Fai una donazione sul conto corrente postale IT 59 S 07601 000033066002 o sul conto corrente bancario IT 45 L 05018 03200 000000001738, Banca Popolare Etica, intestata a Lunaria, specificando donazione Sbilanciamoci!

Laura Balbo
Stefano Benni
Ascanio Celestini
Pino Ferraris
Goffredo Fofi
Luciano Gallino
Paul Ginsborg
Gad Lerner

Nota redazionale

Questo rapporto è frutto di un lavoro collettivo al quale, in diversa forma, e per i temi di rispettiva competenza hanno collaborato: Gianni Alioti, Sergio Andreis, Giuliano Battiston, Giorgio Beretta, Vincenzo Comito, Giulio Marcon, Leopoldo Nascia, Sara Nunzi, Licio Palazzini, Mario Pianta, Massimo Paolicelli, Chiara Assunta Ricci, Francesco Vignarca, Duccio Zola.

Sul sito www.sbilanciamoci.info si possono trovare numerosi contributi ed interventi sui temi trattati da questo Rapporto.

La stesura del rapporto è stata conclusa il **28 maggio 2012**

Se pensi che Sbilanciamoci! sia utile, sostienici inviandoci il tuo contributo:

- con un versamento on-line cliccando sul sito paypal
- con un versamento sul conto corrente bancario IT 45 L 05018 03200 000000001738, Banca Popolare Etica, intestato a Lunaria
- con un versamento sul conto corrente postale IT 59 5076 0103 2000 0003 3066 002 intestato a Lunaria, indicando sempre come causale "donazione Sbilanciamoci!"

Sul sito di Sbilanciamoci!: www.sbilanciamoci.org si possono consultare tutti i materiali e le pubblicazioni della campagna. In particolare scrivendo a info@sbilanciamoci.org si può richiedere il volume "Dopo la crisi. Proposte per un'economia sostenibile" (prezzo 10 euro), a cura della campagna Sbilanciamoci e pubblicato dalle Edizioni dell'Asino.

Per contatti e informazioni: **Sbilanciamoci!, Via Buonarroti 39 – 00185 Roma**
Telefono 06-8841880, E-mail: info@sbilanciamoci.org, www.sbilanciamoci.org

Progetto grafico: Analphabet

Impaginazione e grafica: Cristina Povoledo

Per l'immagine di copertina ringraziamo Mauro Biani, vignettista, illustratore e scultore
www.maurobiani.it

Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!:

ActionAid, Agices, Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Caritas, Carta, Cipsi, Cittadinanzattiva, Cnca, Comunità delle Piagge Firenze, Comitato italiano contratto mondiale sull'acqua, Comunità di Capodarco, Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, Coop. Roba dell'Altro Mondo, Ctm Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Ics, Icea, Gli Asini, Legambiente, Link, Lila, Lunaria, Mani Tese, Medicina Democratica, Microfinanza srl, Movimento Consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete Lilliput, Rete Universitaria Nazionale, Rete degli Studenti, Rete della conoscenza, Terre des Hommes, Uisp, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un Ponte per..., Wwf

Economia a mano armata

Libro bianco

sulle spese militari 2012

Indice

- 5 **Prefazione**
- 6 **Crisi economica, la spesa pubblica e quella militare**
Giulio Marcon
- 14 **La spesa militare in Italia, 1948-2008**
Leopoldo Nascia e Mario Pianta
- 40 **Le spese militari italiane nel 2012**
Massimo Paolicelli
- 49 **La riconversione dell'industria militare**
Gianni Alioti
- 55 **Finmeccanica: l'impresa delle armi**
Vincenzo Comito
- 66 **I sistemi d'arma: il caso degli F-35**
Francesco Vignarca
- 81 **Le spese militari nel mondo**
Sergio Andreis
- 89 **L'Italia nel commercio internazionale di armamenti.**
Appunti per la società civile
Giorgio Beretta
- 106 **Le missioni italiane all'estero**
Giuliano Battiston
- 115 **Le prospettive del servizio civile**
Licio Palazzini
- 127 **Disarmare l'economia, costruire la pace**
- 130 **Appello - Taglia le ali alle armi**

Prefazione

In questa pubblicazione – a cura della campagna Sbilanciamoci! – sono contenuti alcuni contributi specifici sul tema delle spese militari, con un'attenzione particolare al caso del nostro paese dove i soldi destinati alla difesa sono tanti e male usati.

L'obiettivo di questo dossier è quello di fornire informazioni e analisi, dati e proposte su come ridurre la spesa militare e su come orientarla in senso sociale, riconvertendo l'industria militare e investendo nelle misure necessarie a fronteggiare la crisi, nel welfare, nell'ambiente, nel servizio civile e nella cooperazione internazionale.

Ogni anno – in occasione della discussione sulla Legge di Stabilità e sulla Legge di bilancio – la campagna Sbilanciamoci! formula delle proposte concrete su dove e quanto tagliare nel bilancio della difesa e su come reinvestirlo in politiche più utili alla comunità. Alcuni degli interventi contenuti in questa pubblicazione riprendono queste proposte, che abbiamo comunque inserito come appendice e che possono essere consultate e scaricate da www.sbilanciamoci.org.

Mentre andiamo in stampa, Sbilanciamoci!, la Rete Disarmo e la Tavola della pace stanno promuovendo la campagna nazionale “Taglia le ali alle armi” volta alla cancellazione del programma di produzione e acquisto dei cacciabombardieri F-35, che costeranno al nostro paese circa 10 miliardi di euro: si tratta di un macroscopico esempio del cattivo uso dei soldi pubblici che, soprattutto in tempi di crisi, dovrebbero fissare ben altre priorità.

Naturalmente non è solo questione di soldi – che sono troppi – dati alle forze armate, ma anche del loro ruolo che, in questi anni, è sconfinato in azioni di carattere bellico (come nel caso dell'Afghanistan e dell'Iraq) e che invece deve essere riportato all'interno della cornice costituzionale e della Carta delle Nazioni Unite.

Con questa pubblicazione – di carattere informativo e divulgativo e che non pretende di essere completamente esaustiva – la campagna Sbilanciamoci! vuole dare un contributo di conoscenza e fornire uno strumento a chi (singoli, organizzazioni, campagne) nel nostro paese vuole continuare a mobilitarsi per promuovere i valori della pace e della solidarietà.

Crisi economica, la spesa pubblica e quella militare

Giulio Marcon

portavoce Campagna Sbilanciamoci!

La spesa militare nella crisi

Durante questi primi cinque anni di crisi economica e finanziaria internazionale, la ricetta dei tagli alla spesa pubblica (per ridurre il debito) è stata al centro delle politiche e delle richieste avanzate dalle istituzioni internazionali, dai governi dei paesi più forti e dai mercati finanziari. Sempre nell'elenco delle spese pubbliche da ridurre sono entrate le pensioni, l'istruzione, il sistema sanitario, il trattamento dei dipendenti pubblici, i servizi sociali. Quasi mai o solo di sfuggita sono state inserite nell'elenco le spese militari. Alcuni paesi (Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti) hanno sforbiciato qualcosa, altri (come l'Italia) non hanno ridotto praticamente niente. Nei piani di riduzione della spesa pubblica i costi della Difesa non figurano tra le priorità da aggredire. Eppure nel mondo si spendono ogni anno più di 1.600 miliardi di dollari per le armi: la riduzione del 10% a livello globale della spesa militare avrebbe liberato risorse necessarie a fermare la speculazione in Grecia e si sarebbe potuto salvare tempestivamente il paese dal crack finanziario, senza ulteriori conseguenze per l'Europa e l'economia mondiale. Eppure la strada scelta è stata un'altra, complici la resistenza della lobby dell'industria bellica (la vicenda della produzione dei cacciabombardieri F-35 si colloca anche in questo contesto), della casta dei militari, degli interessi consolidati di una parte del mondo politico nel business militare. È anche questa la ragione, non l'unica, di tante guerre degli ultimi 20 anni: tenere fiorente l'industria e il mercato delle armi, legittimare il potere della casta politico-militare, consolidare la costruzione di un sostanziale unipolarismo geopolitico incentrato sul ruolo della Nato.

Non solo non si riscontra a livello europeo una politica comune – economica, finanziaria, fiscale – per affrontare la crisi, ma anche sul terreno delle politiche della Difesa, la cooperazione è decisamente limitata e parziale. Ma limitiamoci al dato di fatto: oggi abbiamo – per paesi che dovrebbero cooperare, essere alleati, intervenire insieme nelle missioni e aiutarsi reciprocamente nella difesa da attacchi esterni – 27 eserciti nazionali con decine di milioni di soldati di cui, al massimo, il 5% è in grado di mobilitarsi rapidamente nelle operazioni internazionali. Si pensi anche al fatto che per le commesse di armi e di approvvigionamenti

l'80% delle gare si svolge su base nazionale. Per cui, per rimanere sull'attualità, moltiplichiamo inutilmente la produzione e l'acquisizione di cacciabombardieri F-35 tra paesi alleati, quando – in un contesto di collaborazione e di alleanza – ne basterebbe un numero minore (sarebbe comunque meglio non averne nessuno) per avere lo stesso livello di operatività.

Per citare qualche numero: i paesi europei nel loro complesso hanno circa 7 milioni di soldati (Stati Uniti 1 milione e mezzo), 45mila tra carri armati e mezzi di combattimento (Stati Uniti 34mila) e 3.500 aerei di combattimento (Stati Uniti 2mila). Tenuto conto delle ambiguità e anche della pericolosità di un esercito europeo slegato da un potere di controllo democratico – e oggi l'Unione Europea ha un drammatico deficit di democrazia – se si andasse verso una direzione di maggiore integrazione delle strutture di difesa europea, si potrebbe avere un risparmio complessivo di 100-150 miliardi di euro nei vari paesi, e anche in questo caso la somiglianza della cifra (130 miliardi) con quanto si è speso per l'ultimo salvataggio della Grecia (febbraio 2012) è abbastanza significativa.

È in questo contesto più generale che va collocato il dibattito dei primi mesi del 2012, incentrato sulla riforma delle forze armate italiane. Finalmente se ne sono resi conto in molti: forze politiche, media, sindacati e anche gli stessi militari. Si spende troppo per le forze armate in Italia: troppi sprechi, troppe spese inutili, troppi soldi per le armi, troppi privilegi per una casta che in questi anni ha saputo ben difendere i propri interessi corporativi e rinviare quella necessaria riforma della Difesa che manca da troppo tempo. Doveva essere la crisi economica a scoperchiare la pentola. Il ministro della Difesa Di Paola ha ammesso in qualche modo la necessità di una riduzione di alcuni costi (in particolare per il personale: si è parlato di una riduzione programmata di 30mila unità in 10 anni) in modo tale da avere più capitale da investire nell'efficienza (cioè armi) delle forze armate. Il ministro-ammiraglio se la prende comoda: ha detto che ci vorranno 10 anni. Per mandare a casa gli operai della Irisbus e della Thyssen bastano poche ore, per ridurre il numero di generali e militari, due lustri. E poi in realtà, bisognerebbe ridurre almeno il doppio di quanto previsto da Di Paola. Le nostre forze armate potrebbero benissimo fare a meno di 60mila ufficiali e soldati, senza venir meno agli obblighi costituzionali (la "difesa della patria") e agli impegni internazionali nelle missioni "di pace" (tra cui quella "di guerra" in Afghanistan). Tutto questo sarà accompagnato da una "legge delega" alquanto discutibile, perché – su un tema così importante – riduce i poteri del Parlamento, dando al governo il compito di dettagliare norme molto delicate e sensibili.

L'8 febbraio 2012 durante la riunione del Consiglio Supremo della Difesa si è discusso di questo: qualche parziale riduzione agli organici – largamente sovradimensionati – delle forze armate e qualche ritocco agli investimenti negli armamenti, tutto qui. Mentre, a causa della crisi economica, si massacrano le pensioni, il welfare e gli enti locali, nel caso delle forze armate si fa riferimento alla necessità di “rimodulare” e “qualificare” la spesa: al massimo si renderà necessario qualche “aggiustamento”. Infatti Di Paola ha affermato la necessità di “stabilizzare” in chiave pluriennale le risorse per le forze armate e di riconvertire la spesa: meno soldi per il personale e più risorse per operatività e armi per “arrivare tendenzialmente al 25%” del bilancio della Difesa. Il Consiglio Supremo di Difesa ha riaffermato dunque una sostanziale continuità nella politica della difesa del nostro paese: alti livelli di spesa e di investimento, pronunciato interventismo militare all'estero (un “fiore all'occhiello” per le forze armate, è stato detto), integrazione (in chiave subordinata) nella Nato. Di Paola (audizione del 15 febbraio nelle Commissioni Difesa congiunte di Camera e Senato) ha affermato: “L'ancoraggio del nostro strumento militare all'evoluzione euro-atlantica deve rappresentare la nostra Stella Polare”. Altro che difesa “light”, come qualcuno improvvidamente ha detto: si tratta invece di una difesa “pesante”, con ancora tanto personale, armi, generali e burocrazie. Per rivendicare la necessità di maggiori risorse per le forze armate, il ministro-ammiraglio ci ha allarmato con nuove minacce di instabilità, nell'ordine: “l'ascesa di nuove potenze” (immaginiamo che faccia riferimento a Cina, Russia e India) e poi “il terrorismo internazionale, la crescente minaccia della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori balistici, la libertà d'accesso alle risorse e al loro libero commercio e la crescente rilevanza della sicurezza cibernetica”. In un momento in cui mezzo mondo è messo in ginocchio della crisi economica (ed è questa la vera emergenza che tutti avvertono), bisogna, secondo i militari, trovare nuove risorse, non per uscirne, ma per far fronte alle instabilità create dall'“ascesa delle nuove potenze”. I militari, per legittimarsi quando non ci sono delle guerre, hanno bisogno di inventarsele.

È paradossale notare che mentre le sofferenze sociali per la crisi economica stanno ancora crescendo in modo esponenziale, i generali del nostro paese si dilettono a spendere questa montagna di soldi in “giochi di guerra”, che niente hanno a che vedere con un'idea di “difesa sufficiente” coerente con l'art. 11 (l'Italia ripudia la guerra) e l'art. 52 (ruolo nazionale e democratico delle forze armate) della nostra Costituzione. Meglio sarebbe risparmiare questi soldi, evitando sovrappo-

sizioni e moltiplicazioni di sistemi d'arma – fortunatamente! – non utilizzati e magari già in possesso di paesi alleati: uno spreco inutile. Mai come in questo momento bisognerebbe “svuotare gli arsenali e riempire i granai”. Purtroppo il nostro governo sta facendo l'opposto, e pochi si rendono conto – e quasi nessuno ne parla – che mentre vengono salvaguardati gli interessi e i privilegi della casta militare, i fondi per il servizio civile sono passati in pochi anni da 300 a 68 milioni: decine di migliaia di ragazzi – pur avendo optato per questa possibilità e avendo in molti casi passato le selezioni – non potranno svolgere un servizio non solo utile alla comunità, ma che fa risparmiare molti soldi per quei servizi sociali che vengono erogati grazie al loro impegno.

Spesa militare e nuovo modello di sviluppo

Dalla crisi si esce con un nuovo modello di sviluppo di cui fa integralmente parte la riconversione civile dell'economia militare. Disarmare l'economia, renderla ecologicamente sostenibile e ridistribuirne in modo più equo la ricchezza, sono i tre elementi di un paradigma e di un modello di sviluppo radicalmente diversi da quelli presenti. Quante volte – durante le riunioni dei forum sociali mondiali ed europei – si è affermato che neoliberalismo e guerra sono due facce della stessa medaglia? Ecco perché disarmare l'economia è un modo per contribuire a rendere più equo e sostenibile il nostro modello di sviluppo.

La crisi che stiamo vivendo non è solo finanziaria e congiunturale, ma economica e strutturale, “sistemica” ha detto l'ex capo della Bce Claude Trichet. Come tale presupporrebbe interventi coerenti sul medio e lungo periodo, che un governo d'emergenza, con un tempo d'azione limitato e fondato su un equilibrismo tra forze politiche opposte non riesce in gran parte a garantire. E gli esiti generali della crisi (in Italia) si giocano essenzialmente su un piano sovranazionale ed europeo in cui stanno prevalendo linee di politica economica recessiva e liberista che di fatto aggravano la crisi stessa.

I governi europei, tra cui quello italiano, sono prigionieri di una visione tradizionale di politica economica in cui il sistema di accumulazione, di distribuzione del reddito, di rapporto tra economia e finanza non viene radicalmente ridiscusso ma solo *curato* e rimesso in sesto, oliato e razionalizzato, depurato dagli eccessi della finanziarizzazione dell'economia da una parte e dell'indebitamento pubblico dall'altra. Non ci si rende conto che la crisi che stiamo vivendo è drammaticamente strutturale e non ha bisogno di “aggiustamenti”, ma di una radicale trasformazione.

Da una parte bisogna recuperare alcuni principi e alcune politiche dei trent'anni gloriosi (1945-1975) in cui una buona economia si è sviluppata anche perché sono prevalsi una migliore distribuzione del reddito, un ruolo attivo dell'intervento pubblico e una funzione virtuosa della spesa pubblica. Dall'altra bisogna confrontarsi con le nuove sfide che ci si presentano davanti: la necessità di una riconversione civile (nel senso del disarmo) ed ecologica (la "conversione ecologica" direbbe Langer), nonché un ripensamento dell'economia (e del lavoro, dei diritti, del welfare) all'interno di una dimensione ormai pienamente globale delle relazioni umane, sociali, internazionali. In entrambi i casi si pone il problema di "cosa produrre" e "cosa consumare": i temi della sostenibilità ambientale, della conoscenza, dell'innovazione e dell'equità sociale si pongono come dirimenti. La finanziarizzazione dell'economia ha nascosto, con la progressiva creazione di ricchezza virtuale e con l'indebitamento privato e pubblico, la crisi reale di un modello messo in discussione da una parte dal combinato disposto di eccesso di capacità produttiva (si pensi all'automobile, ma anche alle armi!) e di sottoconsumo; dall'altra da un'inedita e formidabile concorrenza (resa possibile dalla totale *deregulation* messa in opera dall'*establishment* neoliberista) a livello globale che ha rimesso in discussione storiche conquiste sociali (si pensi alla riduzione del welfare e dei diritti del lavoro).

Il "cosa produrre" e il "cosa consumare" per un nuovo modello di sviluppo impone di archiviare definitivamente un'idea di modello militare-industriale che è, nello stesso tempo, fonte di sofferenze umane, spreco di risorse e produttore di quelle "esternalità negative" (distruzioni, devastazioni, inquinamento) che comportano poi dei costi di soccorso e di ricostruzione immani. Serve a tal fine un grande disegno di riconversione industriale (fatto di risorse, ma soprattutto di volontà politica e di programmazione degli interventi) dalle produzioni militari a quelle civili: creando più posti di lavoro, soddisfacendo bisogni essenziali per le popolazioni, non determinando costi diretti o indiretti per la comunità.

Cosa ha fatto l'Italia

In questa cornice i primi interventi economici del governo Monti dimostrano tutta la loro debolezza. C'è – per usare le tre magiche parole del premier – molto *rigore* (però sulle spalle dei soliti noti), pochissima *equità* e quasi nessuna *crescita*. La manovra prenatalizia di Monti è stata sostanzialmente iniqua e molto timida su alcune misure che, pur richiamate dal premier nel suo discorso di insediamento, sono poi

state varate in forma ridotta o addirittura accantonate: dalla tassazione dei patrimoni alla lotta all'evasione fiscale. Anche sul terreno della cosiddetta crescita sembrano confermarsi direttrici di intervento che negli anni passati hanno già dimostrato tutti i loro limiti: dagli incentivi fiscali per le imprese (per le assunzioni di giovani e donne) al sostegno delle grandi opere. La continua riduzione dei fondi agli enti locali, l'intervento sulle pensioni, la riduzione dei fondi al welfare, testimoniano il carattere regressivo della prima manovra del governo Monti, che rischia di avere un impatto recessivo e negativo sull'economia italiana. Monti – che pure dice di richiamarsi all'"economia sociale di mercato" – ha varato una manovra economica antitetica a una sana politica keynesiana (ovviamente aggiornata) di cui avremmo bisogno oggi, ad esempio, raccogliendo alcuni dei suggerimenti (politiche anticicliche fondate sull'intervento pubblico, redistribuzione del reddito, allentamento dell'ossessione della riduzione della spesa pubblica) di premi nobel come Stiglitz e Krugman, che di certo non sono dei "no global". Invece le compatibilità di cui tener conto – per Monti – sono quelle (oltre che europee) dei mercati finanziari, delle banche, degli "operatori economici" che ci hanno portato alla situazione attuale.

Ovviamente, per dirla alla Monti, il *rigore* – fino a oggi – non è stato applicato al comparto della Difesa: i militari, i generali, i programmi di sistema d'arma sono rimasti sostanzialmente inalterati, a parte qualche modesto e simbolico taglio. Ecco perché, la questione va nuovamente riproposta dentro il quadro più complessivo delle idee e delle strade alternative per affrontare in modo efficace questa crisi.

Le possibili alternative

Per fronteggiare questa crisi – qui e ora – sarebbero necessarie quattro cose da fare subito:

1. Una riduzione della spesa pubblica, ma non di quella sociale, si possono tagliare ben 100 miliardi di euro di spesa pubblica in tre anni riducendo del 50% le spese militari, cancellando i finanziamenti alle grandi opere e i sussidi alle scuole private, riordinando le convenzioni con i privati nel sistema sanitario, tagliando le pensioni d'oro, favorendo il passaggio della Pubblica Amministrazione da un sistema di licenze dei software (per i quali paghiamo ogni anno 2 miliardi di euro) all'*open source*. Perché il rigore vale sempre per i pensionati e i lavoratori e mai per i militari? Perché si devono chiudere gli ospedali pubblici e non si possono tagliare i finanziamenti – indiretti – a quelli privati?

2. Un'opera di redistribuzione del reddito (e di recupero di altre risorse, anche attraverso una più incisiva e coerente lotta all'evasione fiscale) attraverso un'azione di giustizia fiscale con una tassa patrimoniale del 5 per 1000, portando al 23% la tassazione delle rendite finanziarie, accentuando la progressività fiscale sui redditi più alti e alleggerendo il carico fiscale sui lavoratori dipendenti e i redditi sotto i 30mila euro. Va ribaltato in questo caso l'assioma neoliberalista per il quale per redistribuire la torta, questa deve diventare prima più grande. A questo assioma opponiamo una novecentesca idea radicalmente socialdemocratica secondo la quale per permettere alla torta di diventare più grande, questa deve prima essere redistribuita meglio.

3. Un intervento a sostegno dei redditi, delle fasce più deboli, del welfare. Gli ammortizzatori sociali andrebbero estesi a tutti i lavoratori parasubordinati (tutele che non hanno), andrebbero innalzate le pensioni più basse e i salari minimi, introdotte forme di reddito di cittadinanza, bisognerebbe estendere servizi permanenti nel campo della non autosufficienza (assistenza domiciliare, eccetera), dei minori (asili nido), della lotta alla povertà. Andrebbe garantito il diritto allo studio nella scuola e nell'università mettendo in atto un sistema efficace di borse di studio e di edilizia universitaria, migliorando l'offerta formativa e garantendo effettivamente l'obbligo scolastico, mettendo in campo investimenti mirati.

4. Un'iniziativa di rilancio dell'economia, cambiando le priorità, mettendo al centro un piano straordinario di interventi pubblici. Non "grandi opere", ma "piccole opere" (messa in sicurezza delle scuole, riassetto idrogeologico del territorio, manutenzione della rete idrica, soprattutto nel Sud, ecc) che hanno il pregio di partire subito e di avere un effetto anticiclico immediato. Non sostegno all'automobile e alla Fiat, ma alla "mobilità sostenibile" e a quel sistema industriale che si sperimenta su produzioni e consumi del futuro (ad esempio le energie pulite: è paradossale essere il paese europeo con che gli incentivi più alti per il fotovoltaico, ma poi quello che per il 95% importa i pannelli solari dalla Germania, dalla Danimarca e dalla Cina). Non indiscriminati e assistenzialistici interventi di agevolazioni fiscali alle imprese, ma piani mirati di sviluppo legati all'innovazione, alla ricerca, al rapporto con il territorio. Non ulteriore precarizzazione del mercato del lavoro, ma rafforzamento dei diritti e della dignità del lavoro. Non privatizzazioni dei servizi pubblici

che funzionano o legati a diritti fondamentali (come l'acqua), ma liberalizzazione degli assetti corporativi dell'economia e della società italiana (come nel caso delle professioni e delle caste degli ordini).

Si tratta di punti sui quali, in questi anni, la campagna Sbilanciamoci! ha elaborato e prodotto proposte, messo in campo iniziative, e sulle quali c'è necessità di maggiore attenzione delle forze del centro sinistra e del sindacato, troppo condizionate quest'anno dal pensiero economico dominante e dalle sue supposte compatibilità. Si tratta di istituire misure di buon senso che siano in equilibrio dal punto di vista finanziario (anzi, comportano un accantonamento per la riduzione del debito), ma che prevedano un cambio di paradigma dove serve un'opera di ripensamento radicale dell'economia, delle nostre produzioni e consumi, una riconversione ecologica e sociale che per forza di cose cambi anche i nostri stili di vita, i modelli di consumo, il dominio del denaro e l'immaginario individuale e collettivo così pesantemente colonizzato dal mercato e dall'economia liberista. In questo contesto disarmare l'economia e riconvertirla a fini ecologici e sociali non è semplicemente lavoro di pacifisti ed antimilitaristi, ma obiettivo più generale di chi lavora per il cambiamento, per un modello di sviluppo diverso, per stili di vita nuovi, per la cooperazione e la solidarietà. Cambiare *produzioni* e *consumi* dentro la cornice di un nuovo modello di sviluppo e di riconversione industriale significa ad esempio chiedere alle industrie di cacciabombardieri di produrre – invece – aerei per spegnere gli incendi; o a quelle che fanno radar e sistemi di puntamento di produrre macchinari per fare le Tac; o a quelle che producono camion militari di fare pullman per il trasporto pubblico; o a quelle che costruiscono sistemi di precisione o apparecchiature elettroniche per i sistemi d'arma di fare i pannelli fotovoltaici; o a quelle che fanno gli elicotteri da combattimento di farne invece di quelli – senza mitragliatrici – che servono per l'elisoccorso. Gli esempi si sprecano. Certo, per fare tutto questo servono risorse, direttrici di politica industriale, investimenti e incentivi, ma non mancherebbero se le scelte di politica economica e di destinazione della spesa pubblica fossero diverse. In sostanza bisogna spostare risorse, interventi e sostegno dal militare al civile. Ecco perché, mai come in questa crisi, è valido l'adagio "Svuotare gli arsenali, riempire i granai".

La spesa militare in Italia, 1948-2008

Leopoldo Nascia e Mario Pianta

Sbilanciamoci! e Università di Urbino

1. La natura della spesa militare *

La questione della spesa militare riveste un ruolo particolare nell'intreccio tra sistema militare, politica nazionale e problemi dell'economia. La spesa militare rappresenta l'ammontare di risorse economiche destinate dallo Stato, sulla base delle scelte politiche del governo, al sistema militare del paese.

L'intensità e composizione della spesa militare è sottoposta a una varietà di spinte:

- a. il sistema militare stabilisce i programmi di spesa sulla base di strategie che tengono conto di quelle che vengono considerate minacce esterne e degli obiettivi e chiede risorse crescenti per la logica "burocratica" di espansione delle amministrazioni;
- b. il sistema politico utilizza l'apparato militare come strumento della politica estera e di sicurezza, e integra tali obiettivi con le altre priorità del governo in campo economico e sociale, che possono ridimensionare il rilievo assegnato al sistema militare;
- c. la spesa militare va esaminata nel suo ruolo all'interno della spesa pubblica e all'interno dell'economia. La spesa pubblica rappresenta le risorse destinate dalla collettività alla creazione di beni pubblici – la sicurezza è un tipico bene pubblico – finanziata attraverso l'imposizione fiscale o l'indebitamento.
- d. l'offerta di spesa militare, promossa da imprese sia di natura privata sia pubblica, che cerca di incrementare la quantità e di influenzarne la composizione in base alle caratteristiche delle imprese fornitrici dell'apparato militare.

Nel sistema economico, la spesa militare – e in particolare quella per armamenti – svolge un ruolo del tutto particolare: si tratta di risorse che (tranne che nei casi di guerra) non sono destinate né al consumo, né all'investimento,

* Questo testo riprende alcune parti del capitolo "La spesa militare in Italia, 1948-2008" di Leopoldo Nascia e Mario Pianta, pubblicato in Nicola Labanca (a cura di) *Le armi della Repubblica: dalla Liberazione a oggi, vol. V di Gli italiani in guerra. Conflitti, identità, memorie dal Risorgimento ai nostri giorni*, direzione scientifica di Mario Isnenghi, Torino, Utet, 2009, pp.177-208. Il volume raccoglie le analisi più complete sui diversi aspetti del sistema militare nell'Italia di oggi. Ringraziamo l'editore per l'autorizzazione a ripubblicare una parte del testo.

e sono quindi sottratte alla soddisfazione di bisogni all'interno del sistema economico.¹ A differenza di altre componenti della domanda, la spesa militare non presenta limiti alla propria espansione, se non le possibilità di essere finanziata, e in casi particolari (di economie essenzialmente "chiuse") questa caratteristica può contribuire ad espandere la domanda interna, favorendo la crescita economica, attraverso i meccanismi del keynesismo militare.² L'effetto prevalente, tuttavia, della spesa militare in economie aperte alla concorrenza internazionale è in genere quello di sottrarre risorse al sistema produttivo e ad altri impieghi economici e sociali, con il risultato di indebolire nel lungo periodo l'economia del paese. Meccanismi specifici riguardano a questo proposito gli effetti della spesa militare sull'evoluzione della ricerca e della tecnologia, sul sistema industriale e sui rapporti con le imprese a produzione militare, sulle caratteristiche e qualifiche del lavoro impiegato, sui meccanismi contrattuali e la natura dei mercati degli armamenti.

L'evoluzione della spesa militare può essere interpretata come il risultato di tali spinte diverse; in questo processo il legame tra spesa militare e fornitura del "bene pubblico sicurezza" non deve essere considerato automatico. Il processo delle spinte alla spesa, se oltrepassano i livelli di difesa "sufficiente" del territorio nazionale, tendono a produrre insicurezza (per gli altri paesi), innescando i meccanismi tipici della corsa agli armamenti, che risultano in minor sicurezza (per tutti) e maggior instabilità del sistema internazionale. Una spesa militare associata a un sistema militare che non assicura la "quantità" e "qualità" appropriata di sicurezza produce in questo modo non maggiori beni pubblici, ma maggiori esternalità negative e una riduzione del benessere sociale.

Un'analisi della spesa militare deve quindi considerare le politiche di sicurezza che definiscono gli obiettivi e le risorse disponibili per il loro conseguimento, sulla base dei principi di efficacia ed efficienza della spesa.

(1) La natura della spesa militare è al centro degli importanti lavori critici di Seymour Melman; tra questi segnaliamo: S. Melman, *Capitalismo militare*, Torino, Einaudi, 1974; id. *The permanent war economy: American capitalism in decline*, 2^a ed. New York, Touchstone, Simon and Schuster, 1985; id. *L'economia militare: effetti della produzione militare e problemi di riconversione*, Quaderni Forum, 1, Firenze, 1990; id. Guerra SpA. *L'economia militare e il declino degli Stati Uniti*. Città Aperta, Troina, 2006.

(2) Una simulazione sugli effetti di una riduzione della spesa militare nel mondo è stata realizzata in W. Leontief e F. Duchin, *La spesa militare*. Milano, Mondadori, 1984. Un approccio che sottolinea gli effetti di stimolo della spesa militare alla crescita dell'economia Usa è in M. Pivetti, *Armamenti ed economia. Gli effetti della spesa militare e della produzione di armamenti nell'economia americana*, Milano, Angeli, 1969 e id, *Spesa militare e crescita economica: note sulla politica di riarmo*, in L. Cortesi (a cura di), *Guerra e pace nel mondo contemporaneo*, Napoli, Istituto universitario orientale, 1985.

2. Definizioni, fonti e problemi

L'analisi della spesa militare presenta diversi problemi di tipo metodologico, definitorio e di aggregazione statistica, di accesso alle fonti e ai dati disponibili. La definizione di spesa militare della Nato,³ utilizzata anche dal Sipri, l'Istituto di Ricerche sulla Pace di Stoccolma, è quella più complessiva e proprio su di essa si basano i dati governativi di spesa militare maggiormente confrontabili a livello internazionale. La spesa militare si concentra all'interno del bilancio del ministero della Difesa – in cui sono presenti anche funzioni di pubblica sicurezza – ma altre spese di natura militare sono presenti nei bilanci della Presidenza del Consiglio e del ministero dell'Economia (missioni militari all'estero, protezione civile, etc.), dei ministeri che si occupano di attività industriali (finanziamenti a programmi dell'industria militare), ricerca (ricerca e sviluppo in campo militare) e di altri ministeri.⁴

All'interno della spesa del ministero della Difesa, sono state prese in considerazione le seguenti voci di bilancio:

- le previsioni iniziali di competenza,⁵ pubblicate nel bilancio di previsione che precede l'esercizio finanziario;
- le previsioni definitive di competenza, che sono riviste nel corso dell'esercizio; risultano molto simili agli impegni di spesa e non richiedono quindi una particolare attenzione;
- gli impegni di spesa, che rappresentano le spese autorizzate dal ministero e sono pubblicate nei Rendiconti del ministero della Difesa; è questa la voce che appare più appropriata per descrivere l'evoluzione della spesa militare.

(3) La definizione di spesa militare della Nato include tutte le spese (comprese le spese per formazione, equipaggiamento e pensionistiche) inerenti le forze militari e paramilitari che in caso di guerra sono poste sotto l'autorità delle forze armate (quindi in Italia sono comprese tutte le spese per carabinieri, polizia, etc.). I dati della Figura 1 sulle spese nella definizione Nato provengono dalle dichiarazioni annuali del governo italiano alla Nato effettuate dal 1949 al 2007 (www.nato.int/issues/defence_expenditures/index.html); l'archivio del Sipri – il principale istituto di ricerca internazionale sulla pace – fornisce i dati di spesa militare solo dal 1988 avvalendosi della base dati Nato (www.sipri.org).

(4) Nel bilancio di previsione del 2008 la funzione “difesa” coinvolge anche il ministero dell'Economia, il ministero degli Interni, il ministero dell'Ambiente, il ministero delle Politiche agricole, il ministero dei Trasporti e il ministero delle Infrastrutture, per un totale di 2.231 milioni di euro stanziati al di fuori del bilancio del ministero della Difesa.

(5) Le previsioni di cassa, oltre a non essere disponibili per l'intera serie storica, descrivono in misura meno efficace la dinamica dei diversi esercizi finanziari.

- i pagamenti effettivi realizzati nell'esercizio, sulla base del bilancio di cassa, anch'essi pubblicati nei Rendiconti del ministero della Difesa; essi riflettono le diverse disponibilità e capacità di spesa della pubblica amministrazione.
- i residui di spesa, che sono le somme stanziati ma non spese nel corso dell'esercizio; un alto livello di residui indica una scarsa capacità di spesa ed efficienza dell'amministrazione.

Il deflazionamento delle variabili di spesa è stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo dell'Istat⁶, per cui è disponibile una serie storica completa. Tutti i dati presentati si riferiscono a valori a prezzi costanti in miliardi di lire a prezzi 2007 (i dati in euro sono stati riportati in lire sulla base della parità di 1936,27 lire per euro).⁷

3. La dinamica della spesa per la Difesa

La Figura 1 presenta l'evoluzione della spesa militare italiana dall'esercizio 1948-49 al 2008, utilizzando la spesa militare nella definizione Nato e gli impegni di spesa del ministero della Difesa,⁸ a prezzi costanti. Le differenze di definizione fra le due fonti, entrambe ufficiali, motivano la forbice fra i livelli di spesa. La spesa militare dichiarata alla Nato mostra una crescita più sostenuta in termini reali: fino a metà degli anni settanta ricalca l'andamento della spesa del ministero della Difesa⁹, segue poi una dinamica più sostenuta e, a dalla fine degli anni novanta, una crescita molto più elevata: la spesa secondo la definizione Nato nel 2007 è del 35% superiore alla spesa del ministero della Difesa. Il divario crescente fra i due indicatori segnala l'importanza crescente della spesa per la pubblica

(6) L'indice dei prezzi al consumo è stato preferito al deflatore del Pil per due ragioni: la necessità di disporre di un deflatore omogeneo su un arco di tempo molto lungo e l'incidenza elevata dei costi del personale nella spesa del ministero della Difesa. In entrambi i casi l'indice dei prezzi al consumo appare più adeguato perché non ha subito cambiamenti definitivi e perché più capace di riflettere la dinamica del costo del personale.

(7) Alcuni studi, ad es. i due lavori di G. Mayer, cit., tentano di calcolare un indice di “inflazione militare” che tiene conto della dinamica specifica dei prezzi degli armamenti, in genere molto superiore a quella dei beni civili; se si utilizza un indice di questo tipo, la spesa militare “reale” risulta più ridotta. Tali prezzi crescenti tuttavia riflettono miglioramenti “di qualità” e maggiori prestazioni degli armamenti, per cui un indice di “inflazione militare” non sembra giustificato. Per una discussione si rimanda a Pianta, *La spesa militare*, cit. cap.3, nota 1.

(8) Il dato del 2008 è la previsione iniziale presentata con la legge finanziaria 2007.

(9) In questo periodo le pensioni del personale militare erano contabilizzate nel bilancio della Difesa.

sicurezza e per le missioni militari all'estero che non sono contabilizzate per intero nel bilancio della Difesa.

Per illustrare il contesto della politica di spesa, nella Figura 1 sono segnalati i governi in carica nei diversi anni, in base alla loro maggioranza parlamentare e, nella Figura 2 sono segnalati i nomi dei Presidenti del Consiglio. La Figura 2 si concentra sulla spesa del ministero della Difesa e, accanto agli stessi dati sugli impegni di spesa, presenta le previsioni iniziali e i pagamenti effettivi.

In valori assoluti, al netto della dinamica dei prezzi, gli impegni di spesa del ministero della Difesa crescono di quattro volte in cinquant'anni, dai 10mila miliardi della fine degli anni quaranta ai 40mila miliardi del 2006 e 2007.¹⁰ L'aumento è particolarmente rapido nei primi anni, segnati dal riarmo postbellico tra il 1948 e i primi anni '50, quando la spesa si assesta intorno ai 15mila miliardi; ha un andamento stabile fino al 1958, per accelerare negli anni successivi fino al 1973, quando raggiunge i 32mila miliardi di lire; le difficoltà del paese portano poi a una riduzione significativa tra il 1974 e il 1975; fino al 1981 segue poi una fase di crescita modesta che riporta la spesa intorno ai 30mila miliardi e dal 1982 al 1988 troviamo il periodo di più alta crescita della spesa militare italiana, che raggiunge i 43mila miliardi di lire. La fine della guerra fredda apre poi un secondo periodo di riduzione della spesa fino al 1995, seguita da un brusco rialzo che porta la spesa a 44mila miliardi nel 2003, seguita infine da una fase alterna di flessione fino al 2006 e ripresa dal 2007 che prosegue nelle previsioni iniziali del 2008.

Le diverse fasi dell'evoluzione della spesa militare sono evidenziate nella Figura 3, che illustra, per ciascun periodo, la media dei tassi di variazione sull'anno precedente delle tre definizioni di spesa militare e, per fornire un termine di confronto, della spesa pubblica finale. La Figura 4 presenta per gli stessi periodi la spesa militare in percentuale del Pil e della spesa finale dello Stato, e la quota di quest'ultima sul Pil, in modo da fornire termini di confronto con la dinamica dell'economia e della spesa pubblica. Per facilitare il confronto tra spesa pubblica finale e spesa militare, la Figura 5 pone pari a 100 i valori della spesa militare e della spesa finale dello Stato nel 1948-49, e consente un confronto degli an-

(10) Nello stesso periodo, a prezzi costanti, l'espansione delle funzioni pubbliche (scuola, sanità, pensioni) porta la spesa finale dello Stato a crescere di oltre 12 volte, passando da 70mila miliardi di lire nel 1950 a più di 900mila miliardi del 2007. In rapporto alla popolazione, la spesa militare a prezzi costanti aumenta di oltre dieci volte, passando da 1,5 milioni di lire per abitante nel 1951 a 16,1 milioni di lire nel 2007.

damenti in termini reali. Fino ai primi anni sessanta la spesa militare cresce in parallelo alla spesa pubblica, poi fino a metà degli anni settanta la spesa finale ha un andamento lievemente superiore, mentre dal 1975 al 1988 si registra la grande espansione della spesa pubblica per effetto delle successive riforme della scuola, della sanità e delle pensioni. A partire dal 1989 la crescita della spesa finale dello Stato si arresta, tornando a una dinamica parallela a quella della spesa militare.

Più difficile è un'analisi della composizione della spesa militare lungo tutto il periodo considerato; la classificazione della spesa in funzioni, categorie e capitoli è cambiata di frequente e si presenta spesso problematica.¹¹ La Figura 6 presenta, per il periodo dalla metà degli anni sessanta in poi, quando esiste una maggior omogeneità tra i dati, un quadro dell'evoluzione delle voci principali; la spesa per il personale (militare e civile) ha a lungo assorbito la quota principale della spesa, circa un terzo in media fino agli anni novanta, quando inizia a crescere (un ulteriore aumento negli ultimi anni è legato alla progressiva eliminazione della leva, completata nel 2006).

La spesa per armamenti registra un primo aumento nei primi anni settanta, quando si avvicina a un quarto del bilancio della Difesa, poi si espande nel periodo di crescita della spesa degli anni ottanta, raggiungendo un terzo della spesa, per ridiscendere negli anni novanta (dopo il 1995 è inferiore al 20%)¹².

4. Le fasi dell'evoluzione della spesa militare

Le diverse fasi qui individuate riflettono la dinamica quantitativa della spesa militare, nel contesto dell'evoluzione del sistema militare, della politica e dell'e-

(11) Riclassificazioni dei capitoli di spesa sono alla base delle analisi di Pianta, *La spesa militare*, cit., e dei due lavori di Mayer, cit. Un primo problema riguarda la spesa per i carabinieri presente nel bilancio della Difesa (un'altra parte è nel bilancio del ministero degli Interni), che rientra nella funzione "Ordine pubblico", distinta dalla funzione "Difesa". Si tratta di una quota che negli anni ottanta oscilla tra il 10 e il 15% e dopo il 2000 acquista maggiore spazio arrivando al 25% del bilancio della Difesa nel 2005. Negli ultimi anni i carabinieri sono diventati la quarta forza armata dello Stato con un numero di unità di personale maggiore dell'esercito, sono dotati di armamenti avanzati e partecipano in modo rilevante alle missioni militari all'estero. La spesa loro destinata all'interno del bilancio della Difesa può quindi essere considerata spesa militare. Le spese per attività civili all'interno del bilancio della Difesa sono di rilievo limitato (negli anni ottanta erano sotto al 3%, v. Pianta, *ivi*, Tab. 3.8). Sulla classificazione della spesa pubblica, v. Senato-ministero del Tesoro. Il bilancio dello Stato in 250 voci: un'ipotesi di riclassificazione, Roma, 1989.

(12) In questo periodo crescono le spese per armamenti collocate nei bilanci di altri ministeri, si veda il par. 5. Il cambiamento della struttura dei bilanci di previsione dello stato dagli anni 90 pone alcuni problemi di confrontabilità con il passato per quanto riguarda le voci relative agli armamenti.

conomia italiana negli ultimi cinquant'anni.¹³ Alcuni aspetti qualitativi vengono esaminati nel paragrafo successivo.

1948-1950, il riarmo atlantico di De Gasperi

Il passaggio da 10 a 15mila miliardi di lire di spesa militare tra gli esercizi 1948-49 e 1952-53 rappresenta una crescita molto elevata, e a quest'incremento del bilancio del ministero della Difesa vanno aggiunti gli aiuti degli Stati Uniti. In questo periodo vengono stabilite le politiche di riarmo che generano flussi di spesa per tutti gli anni cinquanta: gli Stati Uniti forniscono, fra il 1950 e il 1960, 2.210 miliardi di lire di aiuti militari, a condizione del varo di un programma straordinario di riarmo di oltre 500 miliardi di lire.¹⁴

Questa fase di riarmo segue non solo le distruzioni della guerra, ma anche le elezioni del 1948 con la sconfitta delle sinistre e l'adesione all'Alleanza Atlantica, in un quadro di scontro tra i blocchi emergenti intorno agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica.¹⁵ L'economia italiana è caratterizzata da una situazione assai difficile, con tassi di crescita modesti; quest'incremento della spesa militare presenta quindi costi economici non indifferenti per il paese: la spesa militare (in prevalenza destinata al personale in servizio) assorbe un quinto della spesa pubblica finale e quasi il 5% del Pil, la quota più alta di tutto il cinquantennio (v. Figura 5). A fronte di tassi di crescita degli impegni di spesa militare del 13% in media l'anno, la spesa pubblica finale cresce soltanto del 5% (v. Figura 4). In questa fase della storia repubblicana, il riarmo realizzato dai governi De Gasperi si presenta così come un'operazione essenzialmente politica, un'affermazione del progetto atlantico che richiede la ricostruzione di forze armate da inserire nel contesto Nato, e da poter utilizzare anche a fini di controllo sociale interno. La spesa sostenuta per tale progetto risulta ingente, e peraltro in linea con il rilievo che la spesa militare ha avuto nel periodo dall'unità alla seconda guerra mondiale.¹⁶

(13) Per una periodizzazione sull'insieme della politica militare italiana si veda N. Labanca, "Guerre, eserciti e soldati", in M. Firpo, N. Tranfaglia, P.G. Zunino (diretta da), *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, vol. II, *Politica e società*, Milano, Garzanti, 1998, pp. 491-590.

(14) Sulla base del 'programma quadriennale di riarmo', il flusso di aiuti militari degli Stati Uniti fra il 1950 e il 1954 è stato di 1266 miliardi. v. Mayer, *Una serie storica*, cit., tab.II.1, p.23.

(15) Ministro della Difesa tra il 1948 e il 1953 è il repubblicano Randolph Pacciardi.

(16) Il riarmo di questo periodo appare paradossalmente in contrasto con i termini del trattato di pace. Per il

1951-58, la stabilità centrista

Nel corso degli anni cinquanta, con governi centristi e di centro-destra¹⁷, la spesa militare presenta una dinamica stabile; il tasso di crescita degli impegni di spesa è intorno all'1% l'anno, in linea con la crescita della spesa pubblica finale (v. Figura 3), la quota della spesa militare sulla spesa pubblica finale arriva quasi al 20% (anche per programmi di riarmo del 1951-54) e quella sul Pil passa dal 4 al 3% nel corso del periodo. La crescita dell'economia inizia in questo periodo a farsi più sostenuta, ma le attività pubbliche non si espandono: la quota della spesa finale dello Stato sul Pil scende addirittura sotto il 20%. In questo periodo il sistema militare italiano si ricostruisce e consolida, si completa il superamento dei tre ministeri precedenti nel nuovo ministero della Difesa, e si assestano le relazioni tra militari e politici; sul piano internazionale si procede verso l'integrazione delle forze armate italiane in ambito Nato e si costruiscono le basi militari Usa in Italia¹⁸. La spesa militare italiana è ancora largamente destinata al personale.

1959-73, la crescita per la modernizzazione del centro-sinistra

In questo periodo si compie la modernizzazione del paese, con una forte crescita economica, seppur interrotta dalle recessioni del 1963 e dei primi anni settanta. A guidare tale processo sono i governi centristi prima, e poi l'apertura politica al centro-sinistra. La spesa militare in questo periodo realizza una rapida crescita, del 5% medio annuo in termini reali, ma l'aumento ancora maggiore della spesa pubblica (vicina al 10% annuo, v. Figura 4) e del Pil portano a una riduzione delle quote della spesa militare sia sulla spesa dello Stato (che scende al 13% in media), sia sul Pil (intorno al 3%, v. Figura 5).

periodo prebellico, A. Pedone, cit., mostra che dal 1862 al 1912 la spesa militare italiana è in media pari al 24% della spesa pubblica totale, e al 3% del Reddito nazionale lordo (Rnl); sale al 76% tra il 1913 e il 1919 quando raggiunge il 38% del Rnl. Dopo la prima guerra mondiale scende al 27% tra il 1929 e il 1934 (5% del Rnl) e dopo la seconda guerra mondiale, tra il 1950 e il 1963, si colloca al 21% (5% del Rnl), tab. IV.B.4, pp.216-217. Il ruolo della spesa militare nella politica di potenza italiana è analizzato in M. de Cecco, "L'Italia grande potenza: la realtà del mito", in P. Ciocca e G. Toniolo (a cura di) *Storia economica d'Italia*, 3. *Industrie, mercati, istituzioni*, 2. *I vincoli e le opportunità*. Roma-Bari, Banca Intesa-Laterza, 2004.

(17) Ministro della Difesa tra il 1953 e il 1958 è il democristiano Paolo Emilio Taviani.

(18) Il programma 'Première tranche' dell'Organizzazione per la difesa dell'Unione Occidentale per la costruzione di basi militari ha previsto per l'Italia fra il 1952-53 e il 1954-55 fondi per 57,9 miliardi di lire correnti, di cui 31,6 miliardi provenienti da altri paesi Nato (G. Mayer, *L'evoluzione del bilancio della Difesa. Dal 1975 ai primi anni '90*. Roma, Stato Maggiore dell'Aeronautica militare, Ufficio storico, 1992).

Nel quindicennio di questo periodo si assiste alla fase più lunga e sostenuta di crescita quantitativa della spesa militare in Italia, che espande in parallelo la spesa per il personale e quella per gli armamenti. È un processo che appare sostenuto da una varietà di fattori; la spesa militare riflette i più generali processi di modernizzazione del paese consentiti dall'elevata crescita economica, che non sarà più eguagliata nella storia italiana. La dinamica della spesa militare in questo periodo sembra immune dai grandi cambiamenti politici e sociali in corso; l'avvio dei governi di centro-sinistra introduce novità importanti nella politica economica e sociale, mentre la società italiana è attraversata dai grandi movimenti di operai e studenti, con le rivolte del 1968-69.¹⁹

I riflessi di questi intensi cambiamenti politici e sociali non si percepiscono nell'evoluzione della spesa militare; soltanto a partire dal 1970 assistiamo a una accelerazione della spesa militare, forse anche in relazione all'intensificarsi dei conflitti sociali nel paese. L'intreccio tra potere politico e militare in questo periodo sembra assicurare ai militari un ruolo di "corpo separato" dalla società – fino ai progetti di golpe militare intorno al generale De Lorenzo – e il protagonista di questa politica appare il democristiano Giulio Andreotti, che è ininterrottamente ministro della Difesa dal 1959 al 1966.²⁰

1974-75, la riduzione per la crisi politica ed economica

La profondità delle trasformazioni politiche e sociali del paese, risultato di quegli stessi processi di modernizzazione del quindicennio precedente, non potevano non investire anche il sistema militare e la sua capacità di controllare le risorse pubbliche. Il 1974 e il 1975 sono due anni di drastica caduta della spesa militare, che si riduce di circa il 20%, scendendo a 25mila miliardi di lire (a prezzi costanti 2007). Come in tutti i periodi di flessione della spesa, la riduzione principale riguarda la spesa per armamenti, che possono essere rinviate o ridotte, mentre buona

(19) La cultura antiautoritaria dei movimenti porta a contestare il potere militare, alla riscoperta della nonviolenza, ai primi casi di obiezione di coscienza e a forme di mobilitazione anche tra i giovani di leva, con obiettivi di miglioramento delle condizioni di vita sotto le armi, del trattamento economico e degli spazi di libertà. "Meno spese militari, più case popolari" appare in questi anni come uno degli slogan della protesta operaia e studentesca.

(20) Dal 1967 al 1973, alla guida del ministero si susseguono il socialdemocratico Roberto Tremelloni, il democristiano Luigi Gui e il socialdemocratico Mario Tanassi. Nel 1973 Giulio Andreotti diventa per la prima volta presidente del Consiglio.

parte della spesa per il personale ha natura di spesa obbligatoria. Paradossalmente, proprio nel 1975 viene approvata dal Parlamento la prima Legge promozionale per la marina, che stanziava 1.000 miliardi di lire per un vasto programma di riarmo di cui si sottovalutano grossolanamente i costi effettivi (v. par. 5).

Sono anni di crisi politica ed economica; sul piano istituzionale si accentuano le divisioni nel governo e all'interno della Democrazia Cristiana²¹, sul piano elettorale si registrano le affermazioni del Partito Comunista, sul piano sociale continuano intense mobilitazioni che investono anche il ruolo del potere militare. Sul piano economico, la recessione seguita all'aumento dei prezzi del petrolio e alla crisi del modello di sviluppo basato sulla produzione di massa è molto pesante; le emergenze sociali che ne risultano sono affrontate con un'ulteriore espansione della spesa pubblica, che continua al ritmo del 10% l'anno (v. Figura 4); la quota della spesa finale dello Stato supera ora il 25% del Pil (v. Figura 5). In questo contesto di crisi politica ed economica la spesa militare sembra cedere il passo ad altre priorità di spesa.

1976-80, il consolidamento dell'unità nazionale

La crisi politica del paese resta intensa in questo periodo, alternando governi centrati sulla Democrazia Cristiana e le esperienze di governi di unità nazionale con il sostegno esterno del Partito Comunista²². Nonostante una nuova recessione, per effetto del secondo aumento dei prezzi del petrolio nel 1979, è questo il periodo in cui la spesa pubblica compie un salto di qualità, con il ritardato sviluppo degli elementi essenziali del welfare state italiano – scuola, sanità, pensioni –, e di quantità, con una crescita media del 12% l'anno che porta la quota della spesa finale dello Stato sul Pil al 33% (v. Figure 3,4,5). In questo periodo si compie la (modesta) modernizzazione del paese anche in termini di spesa pubblica, ridimensionando il peso relativo della spesa militare, che scende al 6% in media. In termini assoluti, la spesa militare in questo periodo riprende a crescere intorno all'1% l'anno. L'elemento principale dell'evoluzione della spesa militare in questo periodo è tuttavia il nuovo consenso da "unità nazionale" intorno al potere militare, che coinvolge in modo organico anche il Pci. È in questo contesto che sono approvate nel 1977 le Leggi promozionali per l'esercito e l'aviazione, con stanziamenti iniziali di 1.115 e 1000 miliardi, con l'ambizione

(21) Ministri della Difesa in questo periodo sono Tanassi, Andreotti e il democristiano Arnaldo Forlani.

(22) Nel 1976 è ministro della Difesa Arnaldo Forlani; il democristiano Attilio Ruffini è ministro dal 1977 al 1980.

di rinnovare le capacità militari con vaste risorse aggiuntive, ma destinate a rivelare gravi problemi di efficienza ed efficacia della spesa militare.

1981-88, il riarmo della nuova guerra fredda

L'inizio degli anni ottanta rappresenta un punto di svolta importante per la politica militare e la spesa militare italiana. L'avvio di una nuova guerra fredda e la decisione di installare i missili nucleari americani a medio raggio in cinque paesi europei della Nato – in Italia i missili Cruise a Comiso in Sicilia – mettono al centro della politica nazionale la questione del riarmo nucleare e della pace. Una maggioranza politica relativamente stabile (il “pentapartito” intorno a Forlani, Andreotti e Craxi)²³ e una strategia che punta a un crescente ruolo internazionale dell'Italia, a fianco degli Stati Uniti di Ronald Reagan, portano al periodo di maggior crescita della spesa militare italiana, che raggiunge nel 1988 i 43mila miliardi di lire. In questo periodo la spesa militare cresce in media del 6% l'anno, portando a una crescita della sua quota sul Pil e a una stabilità del peso sulla spesa pubblica, che riduce drasticamente il suo ritmo di crescita, e si espande di poco più del 6% in media l'anno (contro il 10% del periodo precedente, v. Figura 4). Poiché il tasso di crescita dell'economia, seppur positivo dopo la recessione dei primi anni ottanta, è comunque inferiore, la spesa finale dello Stato raggiunge in questo periodo la sua quota massima mai raggiunta sul Pil, il 43% (v. Figura 5, a cui vanno aggiunte le elevate spese legate al servizio di un debito pubblico in rapida crescita). Nella composizione della spesa, per la prima volta gli armamenti assumono un rilievo notevole, superando un terzo del bilancio, per effetto degli ambiziosi programmi avviati nel periodo precedente. Negli anni degli “euromissili” la spesa militare italiana presenta la sua massima accelerazione, consentita da una spesa pubblica che continua a espandersi e da un quadro politico che assegna al riarmo un ruolo senza precedenti nella storia della repubblica. In questa fase si rompe, temporaneamente, l'accordo da “unità nazionale” che assicurava il sostegno anche dell'opposizione del Pci alla politica e alla spesa militare, e si apre un dibattito intenso sulla politi-

(23) Dal 1980 all'83 è ministro della Difesa il socialista Lelio Lagorio, dall'83 all'87 il repubblicano Giovanni Spadolini, nell'88 il liberale Valerio Zanone. In questo periodo l'Italia partecipa alla prima importante missione di pace all'estero con il contingente inviato in Libano.

ca militare.²⁴ Tuttavia, il contrasto principale che questa politica di riarmo incontra viene dalla società civile: in questi anni si sviluppano grandi movimenti per il disarmo e la pace, capaci di proporre alternative nelle visioni della sicurezza e nelle politiche militari.²⁵

1989-95, la riduzione per la fine della guerra fredda

Il 1989 è il punto di maggior discontinuità nella politica militare e nella dinamica della spesa. L'accordo per l'eliminazione degli “euromissili” nel 1988 pone fine al ciclo di crescita precedente, ed è seguito dalla caduta del muro di Berlino nel 1989 e dalla dissoluzione prima del Patto di Varsavia e poi dell'Unione Sovietica nel 1991. La fine della guerra fredda apre grandi aspettative per i “dividendi della pace” e le possibilità di riconversione civile delle produzioni militari. Per l'Italia tale riduzione sarà, tra il 1989 e il 1995, di circa il 12%, con gli impegni di spesa che scendono a 37mila miliardi, il 12% in meno del livello più alto raggiunto nel 1988. La riduzione maggiore si registra nella spesa per armamenti, tutti progettati sulla base delle esigenze tipiche di una guerra fredda ormai finita.

Lo scenario internazionale tuttavia si modifica rapidamente con lo scoppio nel 1991 della guerra del Golfo, a cui l'Italia partecipa con forze aeree inviate nella regione per i bombardamenti contro le forze irachene che avevano invaso il Kuwait. Si tratta della prima missione di guerra vera e propria che vede impegnata l'Italia dopo la seconda guerra mondiale.²⁶

(24) I primi lavori critici e dettagliati sulla spesa militare in Italia sono quelli dell'Irdisp, un centro studi legato al Partito Radicale, tra questi: R. Cicciolessere, *L'Italia armata, Rapporto sul ministero della guerra*, Roma, Gammalibri, 1981, poi aggiornato da M. De Andreis, *Le armi della Repubblica*, Roma, Gammalibri, 1983, e Irdisp, *Tutto quello che i russi già sanno e gli italiani non devono sapere*, Roma, Irdisp, 1983. Si veda poi M. De Andreis e P. Miggiano (a cura di), *L'Italia e la corsa al riarmo*, Milano, Angeli, 1987.

(25) La crescita dei movimenti per la pace negli anni ottanta è analizzata da G. Lodi, *Uniti e diversi. Le mobilitazioni per la pace negli anni '80*. Milano, Unicopli, 1984; le alternative sono discusse, tra gli altri, in Aa.Vv. *Pace e sicurezza: problemi e alternative*, numero speciale di *Problemi del Socialismo*, n.1, 1984; nel vol., una rassegna delle proposte dei movimenti è in P. Barrera e M. Pianta, *Movimenti per la pace e alternative di difesa in Europa*, pp.209-229.

(26) In questo periodo si concentrano cambiamenti radicali sia sul piano politico che su quello economico. Finisce la “prima repubblica” con i suoi grandi partiti, entrano in vigore sistemi elettorali maggioritari e nel 1994 Silvio Berlusconi vince le elezioni. Sul piano economico, nel 1992, proprio mentre si definisce con il Trattato di Maastricht la strada per un'Unione economica e monetaria europea, l'economia italiana registra una gravissima crisi, con l'uscita obbligata della lira dal Sistema monetario europeo e una svalutazione del 30%; la crisi ha gravi ripercussioni sulla spesa pubblica, che viene tagliata drasticamente; in questo periodo la quota della spesa militare su quella finale dello Stato cresce per la prima volta dal dopoguerra (v. Figura 5).

La fine della guerra fredda e la crisi politica ed economica italiana non conducono tuttavia a una divisione degli schieramenti sulla questione militare; nel susseguirsi di governi si ricostruisce invece un consenso da “unità nazionale” tra le forze politiche maggiori intorno alla discussione sul “nuovo modello di difesa”, che respinge l’idea di una riduzione significativa delle forze armate e ridisegna le capacità militari per realizzare interventi militari all’estero. Al di là dell’Adriatico, la dissoluzione dell’ex Jugoslavia apre in questo periodo nuovi conflitti, destinati a coinvolgere anche l’Italia.²⁷

Questi sviluppi portano la dinamica del bilancio della difesa a risultare del tutto indipendente dalla presenza di governi di centro-destra o centro-sinistra.²⁸ Tale caratteristica si presenta pressoché immutata a partire dal 1989 fino ad oggi.

A riempire questo “vuoto politico” provvede un intensificarsi del dibattito sulla sicurezza,²⁹ sulla riorganizzazione delle forze armate e del ministero della Difesa, con contributi anche del sindacato³⁰ e l’emergere di una campagna promossa da numerose associazioni della società civile che chiede la riduzione del 20% della spesa militare in cinque anni, e la destinazione a impieghi civili alternativi delle risorse così risparmiate.³¹

(27) Un’ottima analisi delle guerre dei Balcani, della strategia dei governi italiani e delle mobilitazioni per la pace è in G. Marcon, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Trieste, Asterios, 2000.

(28) Il disorientamento della politica italiana, e la sostanziale continuità nelle scelte di spesa, si riflette nella successione ogni anno di diversi ministri della Difesa; in questo periodo coprono l’incarico Valerio Zanone, Mino Martinazzoli, Virginio Rognoni (per due anni), Salvo Andò, Fabio Fabbri, Cesare Previti e il generale Domenico Corcione.

(29) Sugli approcci alternativi alla sicurezza si veda R. Ragonieri, *Sicurezza comune. Una nuova strategia di pace oltre la deterrenza*, San Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1989; R. Ragonieri (a cura di), *La sicurezza dell’Italia. Problemi e alternative*. Genova, Marietti, 1989.

(30) Funzione Pubblica Cgil-Fiom Cgil, *Per un progetto di riforma del ministero della Difesa e di riconversione dell’industria bellica*, Roma, aprile 1990; Funzione Pubblica Cgil, “La ristrutturazione del ministero della Difesa”, *FP Telex*, marzo 1991.

(31) La Campagna “Venti di Pace” nasce nel 1989, promossa dall’Associazione per la Pace; la proposta sulla spesa militare è pubblicata in Associazione per la pace, *Venti di pace. La spesa militare in Italia: analisi e proposte di riduzione*, Quaderni dell’Osservatorio sull’industria a produzione militare dell’Ires Toscana, 2, 1989. Un’alternativa d’insieme, basata sul principio della “sicurezza comune”, sul ruolo centrale delle Nazioni Unite e sulle possibilità di disarmo e smilitarizzazione è presentata nel volume Campagna “Venti di Pace”, *Addio alle armi*, San Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1991. Un’ulteriore riflessione è in Campagna “Venti di Pace”, *Il vizio della guerra*, a cura di C. Manzocchi, prefazione di Willy Brandt, Roma, Edizioni Associate, 1992. Si veda anche il numero speciale del mensile “Politica ed economia”, *Riflusso delle armi, ricchezza delle nazioni*. 1989, 9.

1996-2003, la crescita per gli interventi militari all’estero

La via degli interventi militari all’estero diventa in questo periodo il nuovo asse della strategia militare e della politica estera italiana. Il teatro di queste operazioni inizia nei Balcani, all’avvio di questo periodo, con la partecipazione italiana ai bombardamenti Nato contro la Serbia, e alle missioni internazionali in Kosovo e nelle altre regioni balcaniche, e si trasferisce prima in Afghanistan, con la presenza nelle missioni Onu e Nato, e poi nel 2003 in Iraq, con la partecipazione italiana all’occupazione militare degli Stati Uniti. Solo su quest’ultimo intervento militare il “consenso bipolare” è destinato a rompersi; nell’insieme questa trasformazione della strategia militare è condivisa e realizzata da governi di diverso orientamento.³²

Gli interventi militari all’estero alimentano una nuova fase di crescita della spesa, che recupera interamente le riduzioni del periodo precedente: nel 2003 gli impegni di spesa raggiungono (in euro) l’equivalente di 44mila miliardi di lire a prezzi 2007; la crescita della spesa della Difesa è del 3% l’anno in media, mentre la spesa pubblica finale non cresce (v. Figura 4).³³ Torna a crescere la quota degli armamenti sul bilancio, ma in questo periodo si decide la progressiva eliminazione della leva e la trasformazione professionale delle forze armate sulla base di un organico di 190mila uomini (e donne), una scelta destinata a far aumentare notevolmente la spesa per il personale.³⁴

Anche in questo periodo l’opposizione alla partecipazione italiana alla guerra nei Balcani e poi a quella in Iraq si esprime con la voce della società civile,

(32) Nei governi di centro-sinistra, dopo la vittoria di Romano Prodi, ministri della Difesa sono Beniamino Andreatta dal 1996 al 1998, seguito poi da Carlo Scognamiglio e Sergio Mattarella. Nel governo Berlusconi, ministro della Difesa dal 2001 al 2003 è Antonio Martino di Forza Italia.

(33) A partire dalla metà degli anni novanta, i vincoli posti dal Trattato di Maastricht ai paesi che aderiscono all’Unione economica e monetaria europea e l’alto debito pubblico italiano non consentono più il finanziamento della spesa pubblica attraverso l’indebitamento dello Stato; l’allocazione di maggiori risorse alla difesa implica così un aumento del prelievo fiscale o una sottrazione di risorse alla spesa pubblica in attività sociali. In questo periodo entra in vigore l’euro come moneta unica europea.

(34) La legge 331 del 14 novembre 2000 e il d. lgs. 215 dell’8 maggio 2001 istituiscono le forze armate professionali in previsione della sospensione del servizio di leva (che avviene nel 2006), con l’obiettivo di disporre di un organico di 190.000 militari. Il Rendiconto generale dello stato del 2007 documenta che il personale militare delle tre forze armate tradizionali è di 182.000 unità (a cui si debbono aggiungere 33mila civili); tuttavia, la composizione del personale mostra un numero particolarmente elevato di ufficiali e marescialli, con un aggravio di spesa e una minore efficienza dello strumento militare. Sempre in questi anni vengono effettuate riforme organizzative di rilievo, come l’istituzione, con il d.lgs. n. 300 del 1999, dell’Agenzia industrie difesa, con il mandato di gestire gli stabilimenti produttivi della Difesa secondo criteri di efficienza e di economicità; con la legge 78 del 31 marzo 2000 i carabinieri diventano la quarta forza armata del paese.

mentre la crescita della spesa militare è messa in discussione da una nuova, più ampia campagna a cui partecipano decine di associazioni nazionali.³⁵

2004-2008, la flessione e la ripresa nel consenso bipolare

Dopo il 2004 gli impegni di spesa del bilancio della Difesa iniziano a scendere, mentre con il 2007 le previsioni, impegni e pagamenti segnano nuovi rialzi della spesa militare italiana (v. Figura 2) confermate dalle previsioni iniziali del 2008. In questo periodo la spesa militare non scende sotto i 40mila miliardi di lire (a prezzi 2007) e rappresenta il 2% del Pil e il 5% della spesa finale dello Stato, che è ora pari al 33% del Pil, una quota di dieci punti percentuali inferiore a vent'anni prima. In un contesto di declino economico del paese e riduzioni della spesa pubblica, i vincoli per la spesa militare sono stringenti e nell'introdurre riduzioni di spesa il governo di centro-destra, in carica fino al 2006, appare più determinato di quello di centro-sinistra che subentra per i due anni successivi.³⁶ In generale, si conferma il "consenso bipolare" che caratterizza la politica militare del paese.³⁷

5. I nodi irrisolti della spesa militare

Sullo sfondo di questa dinamica del bilancio della Difesa, emergono quattro problemi principali che caratterizzano la "qualità" della spesa militare.

La scarsa trasparenza e la sottostima delle previsioni di spesa

Un tipico caso di assenza di trasparenza nelle scelte di spesa è la divaricazione tra previsioni iniziali e spese effettive. La Figura 7 mostra la crescita in corso

(35) La documentazione delle iniziative per la pace nei Balcani è in Marcon, *Dopo il Kosovo*, cit. Le proteste contro la guerra in Iraq raggiungono il culmine il 15 febbraio 2003, con tre milioni di persone a Roma alla manifestazione contro i preparativi di guerra degli Stati Uniti, mentre milioni di bandiere arcobaleno segnano le case di tutta Italia, e continueranno fino al ritiro del contingente italiano nel 2007. La Campagna "Sbilanciamoci. Per un'Italia capace di futuro" nasce nel 2000, assorbendo ed estendendo la precedente esperienza di "Venti di Pace", e pubblica una serie di volumi e un'analisi annuale della Legge finanziaria che propone alternative, comprese la richiesta di riduzione delle spese militari, indicando priorità di spesa alternative. I rapporti annuali sulla Finanziaria sono disponibili sul sito www.sbilanciamoci.org.

(36) Nel 2004-2006 è ministro della Difesa Antonio Martino, Forza Italia, nel 2006-2008 Arturo Parisi, Partito Democratico, dalla primavera 2008 Ignazio La Russa, Alleanza Nazionale.

(37) Il dibattito della società civile resta vivace, con la pubblicazione di Sbilanciamoci, *Rapporto sulla Finanziaria 2001. Come usare la spesa pubblica per la società, l'ambiente, la pace*. Roma, Lunaria, 2000 e Sbilanciamoci, *Rapporto 2002. Come usare la spesa pubblica per la società, l'ambiente, la pace*. Roma, Manifestolibri, 2001; entrambi i volumi hanno capitoli sulla spesa militare. Approfondimenti specifici sui problemi militari sono in due opuscoli: Sbilanciamoci, *Economia a mano armata*, Roma, 2003 e una nuova edizione con lo stesso titolo nel 2006 (disponibili sul sito www.sbilanciamoci.org).

di esercizio della spesa del ministero della Difesa, con le variazioni percentuali di impegni e pagamenti rispetto alle previsioni iniziali. In tutti i cinquant'anni considerati gli impegni di spesa risultano superiori alle previsioni iniziali, con incrementi che vanno dal 5 al 15% (ed eccezionalmente anche superiori).

Poiché la programmazione della spesa è un elemento essenziale di una gestione efficiente, e l'esame principale del Parlamento riguarda l'approvazione delle previsioni di spesa, questa sistematica sottovalutazione della spesa militare da parte dell'amministrazione militare risulta problematica, sia dal punto di vista economico e contabile, che del controllo politico e parlamentare. Su questo, come su molti altri punti, insistono spesso le Relazioni della Corte dei Conti che si concentrano sulla correttezza delle procedure di spesa, sulla mancanza di trasparenza nella struttura del bilancio e sulla deliberata sottostima di alcune voci di spesa.³⁸

Il rilievo dei residui di spesa

Il bilancio della Difesa è caratterizzato da elevate spese per armamenti e infrastrutture che vengono impegnate nell'anno iniziale, con spese distribuite negli anni successivi, in parallelo alla realizzazione dei programmi. Le somme non spese alimentano i residui, il cui andamento è illustrato nella Figura 8. Elevati residui riflettono una scarsa capacità di programmazione delle diverse fasi della spesa e una inefficienza dell'amministrazione nella realizzazione delle spese previste. Lo stock di residui di spesa è in genere tra il 35 e il 45% del totale degli impegni annuali del bilancio della Difesa, con punte di oltre il 50% e una riduzione, a partire dal 1999, fino al 25%. Si tratta di valori assai elevati, più volte indicati come segnale di inefficienza della spesa.³⁹

La linea inferiore nella Figura 8 mostra invece la quota dei residui della Difesa sul totale dei residui del bilancio dello Stato, con una riduzione dal 15% degli anni cinquanta al 10% della maggior parte del periodo, al 5% negli ultimi anni. Questi dati segnalano che l'amministrazione è stata in grado di accelerare le procedure di spesa, anche se una valutazione dell'efficienza della spesa richiederebbe un esame complessivo delle forme contrattuali utilizzate, in particolare per l'acquisto di ar-

(38) Un'analisi delle Relazioni della Corte dei Conti sul bilancio della Difesa è in N. Labanca, "Note sui bilanci della Repubblica. Una fonte trascurata", in R. H. Rainero e P. Alberini (a cura di), *Le forze armate e la nazione italiana (1944-1989)*, Roma, Commissione italiana di storia militare, 2005, pp. 225-256.

(39) Si veda Perani e Pianta, *L'acquisto di armamenti*, cit., p.51; Labanca, *ivi*.

mamenti; su tali modalità, nel corso degli anni, la Corte dei Conti, nelle relazioni sul Rendiconto, ha effettuato frequenti rilievi critici.

L'inefficienza nella realizzazione dei programmi di acquisto di armamenti

L'esame dei maggiori programmi di acquisto di armamenti – a partire dalle Leggi promozionali degli anni settanta⁴⁰ – ha segnalato una serie di problemi rilevanti.

Il primo problema riguarda la natura dei rapporti tra politici, militari e industria degli armamenti – con i frequenti passaggi tra posizioni di vertice nei tre ambiti – e le procedure relative al tipo di contratti e alle forme di calcolo di prezzi e profitti.⁴¹ La struttura dell'industria militare italiana ha storicamente visto la presenza di pochi grandi gruppi pubblici e privati e, dopo la fine della guerra fredda, si è avviato un processo di concentrazione che ha posto sotto il controllo di Finmeccanica – decimo produttore mondiale di armamenti – la quasi totalità delle produzioni militari italiane. L'assenza di una diversità di soggetti economici, il prevalere di contratti assegnati a trattativa privata e la possibilità di rilevanti revisioni dei prezzi nel corso del programma ha contribuito a gravi inefficienze e ha aperto la possibilità di fenomeni di collusione. Un secondo problema riguarda la scarsa programmazione e coerenza tra i programmi delle diverse Armi, che hanno condotto a una limitata efficacia in termini di cooperazione interforze.⁴² Un terzo problema riguarda la scelta di procedere con acquisti da fornitori nazionali per armamenti che spesso sono stati sviluppati con costi maggiori, hanno presentato ritardi nelle consegne e non hanno trovato mercati in altri paesi (ad esempio il carro armato Ariete e il caccia Am-x).⁴³

(40) Camera dei Deputati, Servizio Studi, L'attuazione delle Leggi promozionali, Roma, 1979

(41) Come ricordano de Cecco e Pianta, *Introduzione*, cit., le procedure per la fissazione dei profitti variano notevolmente: nel caso della coproduzione internazionale per il caccia Mrca Tornado "Tutile era fissato al 30% dei costi sostenuti; per i 'contratti aperti' impiegati per attività di manutenzione e assistenza, l'utile è pari al 10% dei costi" (p.22)

(42) È un problema segnalato anche da Mayer, *L'evoluzione del bilancio*, cit. a proposito delle Leggi promozionali per le tre Armi: "Si è trattato di tre programmazioni, con priorità nell'ambito di ciascuna forza armata, non armonizzate e portate avanti indipendentemente", p. 57.

(43) Negli anni ottanta la quota di contratti militari assegnati all'estero era inferiore al 10%, v. Pianta e Perani, *L'industria militare*, cit, p. 205. Una soluzione che è stata tentata nel corso degli anni novanta è stata quella delle coproduzioni europee – come il grande progetto del caccia europeo Efa – con risultati modesti in termini di efficienza per la complessità degli accordi tra paesi. Più di recente si sono sviluppate esperienze di integrazione (con ruoli secondari) nei progetti dei grandi produttori degli Stati Uniti, con effetti discutibili sia sul piano dell'efficacia che dell'efficienza.

Questo insieme di problemi è alla radice dei casi clamorosi di gonfiamento dei costi di programmi militari nel corso della loro realizzazione.⁴⁴ Le leggi promozionali rappresentano la vicenda più grave: i costi dei dieci programmi della legge promozionale per la marina del 1975 sono passati dai 1.000 miliardi iniziali ai 5.078 miliardi stimati nel 1988; quelli per l'esercito sono passati dai 1.115 miliardi iniziali a 9.698 miliardi; quelli per l'Aeronautica dai 3.115 miliardi iniziali agli 11.126 miliardi stimati nel 1988.⁴⁵ Il progetto di modernizzazione degli armamenti in dotazione alle forze armate e di rilancio dell'industria militare del paese, avviato negli anni settanta con un consenso da "unità nazionale", ha condotto a un'espansione incontrollata dei costi per l'incapacità di previsione e programmazione della spesa, per la confusione tra finanziamenti ordinari e speciali, per i problemi di realizzazione dei programmi.

Nei decenni successivi, soluzioni a questi problemi sono state ricercate attraverso programmi in coproduzione europea (il principale è stato il caccia multiruolo Mrca Tornado) con l'obiettivo di ridurre i costi e standardizzare gli armamenti di paesi alleati; le difficoltà di coordinamento e gestione, la diversità delle esigenze nazionali e la natura dell'acquisto di armamenti hanno tuttavia portato a nuove espansioni dei costi e problemi di efficienza.⁴⁶

La spesa fuori bilancio: armamenti e missioni militari all'estero

Le spese militari finanziate da bilanci diversi da quello del ministero della Difesa sono diventate un problema di crescente importanza. Se consideriamo il bilancio di previsione del 2006, la spesa totale del ministero della Difesa è di 17.783 milioni di euro, di cui 12.107 per la Funzione Difesa, con 8.758 milioni per il personale, 1.838 per il funzionamento e 1.511 per l'investimento e gli armamenti.⁴⁷

(44) Ad esempio, come ha osservato la Corte dei Conti, *Rapporto al Parlamento sul rendiconto 1988*, Roma, 1989, nei primi anni settanta il costo unitario dei carri armati Leopard era inizialmente di 220 milioni di lire, poi aumentato di 273 milioni; un secondo acquisto degli stessi carri armati aveva un costo unitario di 631 milioni di lire, aumentato di 250 milioni di revisione prezzi; la richiesta di modifiche tecniche ha portato a ulteriori notevoli incrementi di prezzo. V. inoltre Perani e Pianta, *L'acquisto di armamenti*, cit., p.90.

(45) Si veda Mayer, *L'evoluzione del bilancio*, cit., p.100; Perani e Pianta, *L'acquisto di armamenti*, cit., pp.95 e segg.

(46) Si veda de Cecco e Pianta, cit.

(47) *Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2006*, pag. 165.

La seconda tipologia di spesa che viene lasciata fuori dal bilancio della Difesa è quella per le missioni militari all'estero. Si tratta di una pratica iniziata negli anni novanta con le operazioni dell'esercito in Sicilia e Campania e proseguita con le missioni nei Balcani.⁴⁸ Con la partecipazione italiana alla guerra in Iraq tale pratica è diventata sistematica: nel 2005, 2006 e 2007 la legge finanziaria ha previsto un fondo di riserva rispettivamente di 1.200⁴⁹, 1.030 e 1.030 milioni di euro per la copertura delle operazioni militari all'estero, pari a circa il 4% in più del totale del bilancio della Difesa.⁵⁰ L'accesso dei ministeri a tale fondo è subordinato all'approvazione di decreti del governo che definiscono la destinazione degli stanziamenti.

Le operazioni militari italiane all'estero presentano un'estrema varietà di missioni – da piccole operazioni di polizia internazionale su mandato delle Nazioni Unite, alla partecipazione all'occupazione militare degli Stati Uniti in Iraq – e appaiono come una presenza stabile nella politica estera e militare italiana, assumendo nel complesso dimensioni di rilievo. I meccanismi di decisione e finanziamento di tali operazioni presentano aspetti problematici – in particolare riguardo al ruolo del Parlamento – mentre le procedure di spesa confermano la crescita della spesa militare al di fuori del bilancio del ministero della Difesa.

Tale crescente ruolo internazionale ha ispirato la trasformazione complessiva dello strumento militare italiano a partire dagli anni novanta, con forze armate professionali e armamenti sempre più di natura offensiva – come la portaerei Cavour

(48) La relazione della Corte dei Conti del 1997 riporta che nel primo semestre 1998 le missioni nazionali 'Vespri siciliani' e 'Partenope' sono state finanziate con 12 miliardi di lire del ministero del Tesoro, 7 miliardi del ministero della Pubblica Istruzione e di 21 miliardi del ministero del Lavoro. Le missioni internazionali Alba e Alba2 dislocate in Albania nel 1997 vedevano una partecipazione consistente di altri ministeri: per la prima, il finanziamento su base trimestrale è stato di 118 miliardi, cui hanno provveduto il ministero della Difesa, con ordinari stanziamenti di bilancio, per circa 30 miliardi, il ministero del Tesoro (con i fondi dell'8 per mille dell'Irpef) per 65 miliardi, la Presidenza del Consiglio, per 10 miliardi, il ministero del Lavoro, anch'esso con 10 miliardi e i ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Università e della ricerca scientifica per 3 miliardi. Alba 2 è stata finanziata, su base mensile, dal ministero della Difesa per 21,3 miliardi (di cui 16,3 provenienti dagli ordinari stanziamenti di bilancio), dal ministero degli Affari Esteri per 5,5 miliardi e dalla Presidenza del Consiglio, per 5,3 miliardi (*Decisione e relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997* vol. II tomo I p.203).

(49) I 1.200 milioni di euro del 2005, sono stati ripartiti in 1.148,4 milioni di euro per la Difesa, 38 milioni per il ministero degli Affari Esteri, 13,3 milioni per il ministero degli Interni, 0,2 milioni per il ministero dell'Economia, 0,1 milioni per il ministero della Giustizia (*Decisione e relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005* p.187).

(50) In termini di personale coinvolto, dagli anni novanta il ministero della Difesa destina tra 8 e 10.000 militari l'anno a missioni internazionali. Per le missioni nazionali, i 'Vespri Siciliani' hanno coinvolto 7.000 persone; una nuova missione nazionale dedicata alla sicurezza nelle grandi città è attiva dal 2008.

– che consentono di realizzare azioni militari a grande distanza dai confini del Paese.⁵¹

Questi sviluppi recenti appaiono di dubbia coerenza con il mandato della Costituzione della Repubblica, aggravano i problemi politici di controllo democratico della spesa, quelli amministrativi di trasparenza e quelli economici di efficienza ed efficacia dell'impiego di risorse pubbliche. La spesa militare in Italia si conferma come un intreccio di obiettivi, strategie, comportamenti e interessi difficile da sciogliere.

Appendice

I dati utilizzati in questo capitolo si basano su fonti e definizioni ufficiali. In generale, la Rendicontazione del bilancio dello Stato è stata la fonte più utilizzata perché offre informazioni dettagliate sul bilancio del ministero della Difesa e dello Stato, secondo le definizioni che presentano la maggiore stabilità nel tempo.

Le relazioni della Corte dei Conti sul Rendiconto dello Stato sono utili per la disponibilità di appendici statistiche e per la cadenza che ricalca quella dei Rendiconti. Le relazioni vengono trasmesse per ogni anno al Parlamento e, a differenza dei Rendiconti, non devono essere approvate e sono parte dell'attività non legislativa del Parlamento.

Gli Stati di previsione della spesa e le Note preliminari e aggiuntive del ministero della Difesa presentano informazioni insufficienti sugli impegni di spesa del ministero e meno omogenee nel tempo.

I dati Nato sul complesso della spesa militare, per la stabilità della definizione e disponibilità fin dagli anni quaranta, sono il riferimento più preciso sull'insieme delle risorse destinate al sistema militare. Sono stati utilizzati i comunicati stampa annuali della Nato 'Defence expenditures of Nato countries' dal 1949 al 2006 (scaricate nel mese di agosto 2008 dal sito: www.nato.int/issues/defence_expenditures/index.html)

Tutti i dati sono stati riportati in lire 2007 utilizzando i coefficienti di rivalutazione monetaria Istat. La serie dei dati utilizzati per le figure non considera gli anni 1945-1947 poiché il ministero della Difesa non era ancora stato creato e l'esercizio finanziario 1964 poiché è stato di soli 6 mesi.

(51) La costruzione di navi portaerei era vietata dai termini del trattato di pace del 1945. In parallelo, il coinvolgimento dell'arma dei carabinieri nelle missioni all'estero e l'uso dell'esercito in operazioni di ordine pubblico all'interno rendono evanescente la distinzione fra le funzioni 'difesa' e 'ordine pubblico' del ministero, e segnalano un crescente – e preoccupante – ricorso all'opzione militare come strumento per la politica estera e interna del paese.

Tabella 1

**SPESA MILITARE SECONDO LA DEFINIZIONE NATO
SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA E DELLO STATO
COEFFICIENTE DI RIVALUTAZIONE MONETARIA**

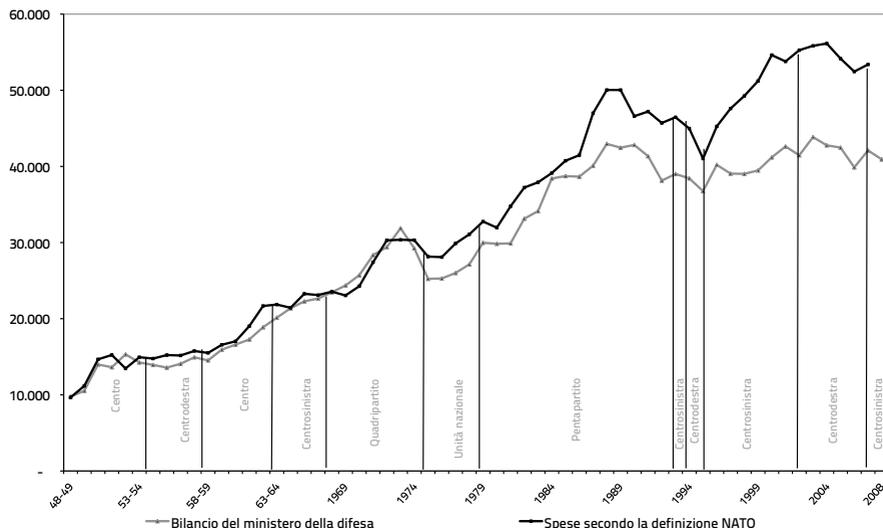
ANNI	ministero della Difesa			Stato	Coefficiente di rivalutazione in lire 2007	
	Spese militari Definiz. Nato Miliardi di lire correnti	Previsioni iniziali	Impegni di spesa Miliardi di lire correnti	Pagamenti		Impegni di spesa Miliardi di lire correnti
48-49	301	262	304	276	1735	32,1173
49-50	353	301	333	311	1942	31,6534
50-51	457	323	436	350	2205	32,0843
51-52	521	436	466	459	2434	29,2438
52-53	480	518	546	482	2429	28,0520
53-54	543	489	518	497	2510	27,5162
54-55	551	462	520	494	2759	26,7958
55-56	584	487	521	542	2901	26,0641
56-57	611	516	567	573	3069	24,8287
57-58	647	572	613	632	3715	24,3583
58-59	667	595	625	605	3621	23,2447
59-60	710	619	683	673	4601	23,3423
60-61	749	674	730	700	4682	22,7385
61-62	861	739	782	740	5376	22,0927
62-63	1031	795	898	882	6110	21,0206
63-64	1118	886	1030	1015	6782	19,5510
1965	1212	1113	1208	1159	8217	17,6883
1966	1342	1240	1285	1234	9053	17,3412
1967	1359	1270	1332	1214	9914	17,0011
1968	1403	1311	1398	1321	11716	16,7872
1969	1412	1408	1492	1370	13267	16,3288
1970	1562	1511	1655	1557	13866	15,5387
1971	1852	1657	1916	1826	16623	14,7987
1972	2162	1889	2099	2040	18679	14,0114
1973	2392	2294	2511	2271	23047	12,6950
1974	2852	2373	2751	2829	28651	10,6284
1975	3104	2451	2782	2562	38469	9,0710
1976	3608	2957	3248	2934	46985	7,7849

ANNI	Spese militari Definiz. Nato Miliardi di lire correnti	ministero della Difesa			Stato	Coefficiente di rivalutazione in lire 2007
		Previsioni iniziali	Impegni di spesa Miliardi di lire correnti	Pagamenti	Impegni di spesa Miliardi di lire correnti	
1977	4533	3531	3945	3686	62157	6,5918
1978	5301	4314	4629	3878	83368	5,8621
1979	6468	5119	5918	5201	103947	5,0650
1980	7643	5780	7137	6729	142757	4,1809
1981	9868	7501	8487	7945	178744	3,5223
1982	12294	9918	10944	10407	208817	3,0275
1983	14400	11649	12963	12195	260149	2,6328
1984	16433	13820	16135	14145	296233	2,3809
1985	18584	16380	17666	15911	353365	2,1924
1986	20071	17585	18705	17231	406224	2,0664
1987	23788	19104	20297	19968	439762	1,9752
1988	26590	21074	22828	22580	491272	1,8819
1989	28346	22905	24054	23996	488213	1,7652
1990	28007	23454	25737	24332	541576	1,6637
1991	30191	24466	26443	25992	579966	1,5635
1992	30813	26317	25711	26423	627579	1,4833
1993	32634	25560	27403	27778	663237	1,4235
1994	32835	26617	28058	28135	641910	1,3696
1995	31561	25974	28274	26811	699534	1,3000
1996	36170	31235	32132	31350	717403	1,2512
1997	38701	31060	31754	28919	694220	1,2299
1998	40763	30988	32298	31418	739070	1,2082
1999	43062	30855	33187	32220	796194	1,1894
2000	47100	32839	35516	35073	773599	1,1597
2001	47616	34421	37734	36944	837181	1,1295
2002	50124	37031	37601	37562	845654	1,1026
2003	51882	37517	40746	41212	874476	1,0762
2004	53201	38360	40530	41648	867304	1,0552
2005	52200	36831	40936	42519	904709	1,0375
2006	51565	34431	39200	40579	904420	1,0172
2007	53387	39103	42100	42783	949442	1,0000

SPESA MILITARE E GOVERNI DELLA REPUBBLICA IMPEGNI DI SPESA

Miliardi di lire prezzi costanti 2007

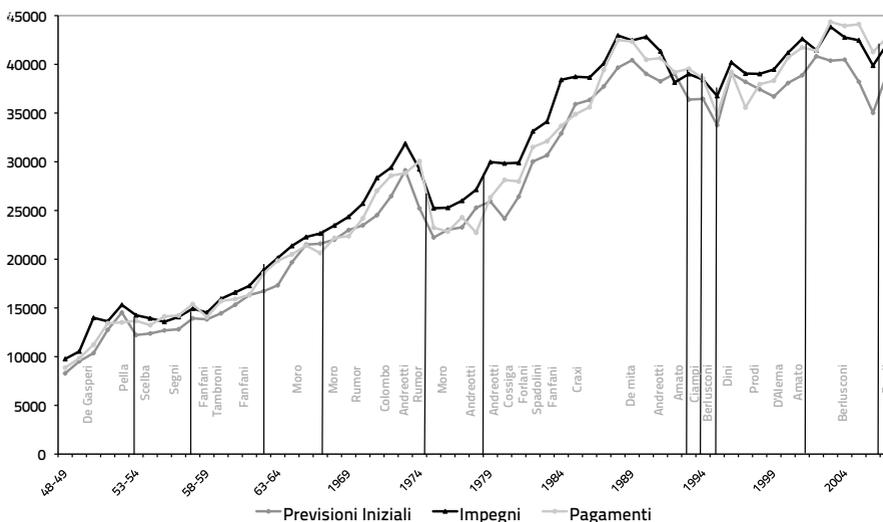
Figura 1



SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA E PRESIDENTI DEL CONSIGLIO PREVISIONI INIZIALI, IMPEGNI E PAGAMENTI

Miliardi di lire prezzi costanti 2007

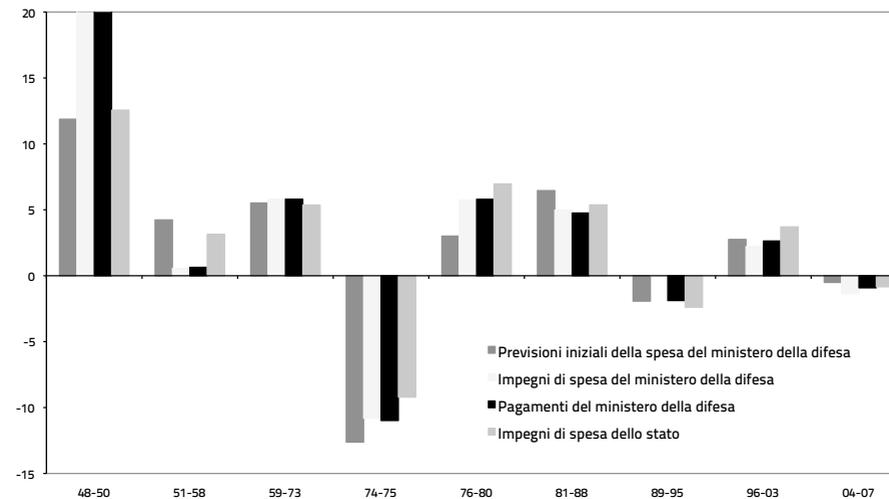
Figura 2



PERIODIZZAZIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA E DELLO STATO

Variazione annuale media in termini reali per previsioni iniziali, impegni e pagamenti del ministero della difesa e per gli impegni di spesa dello stato

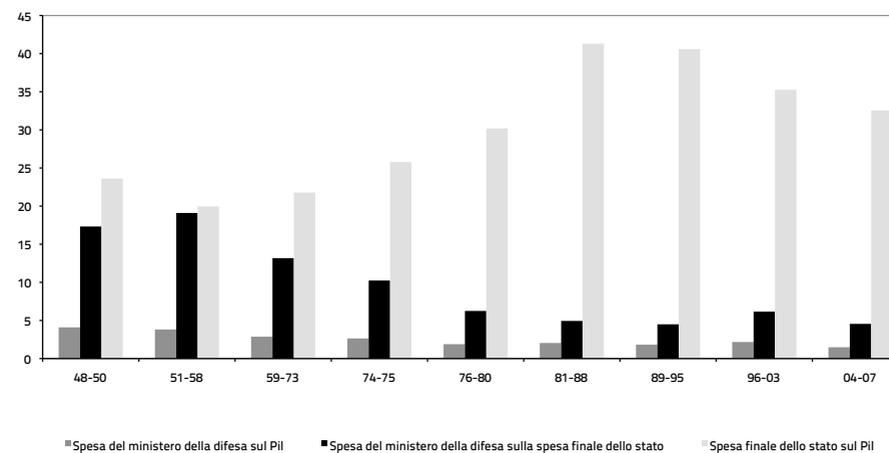
Figura 3



PERIODIZZAZIONE DELLA QUOTA DELLA SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA E DELLA SPESA FINALE DELLO STATO SUL PIL

Valori medi percentuali

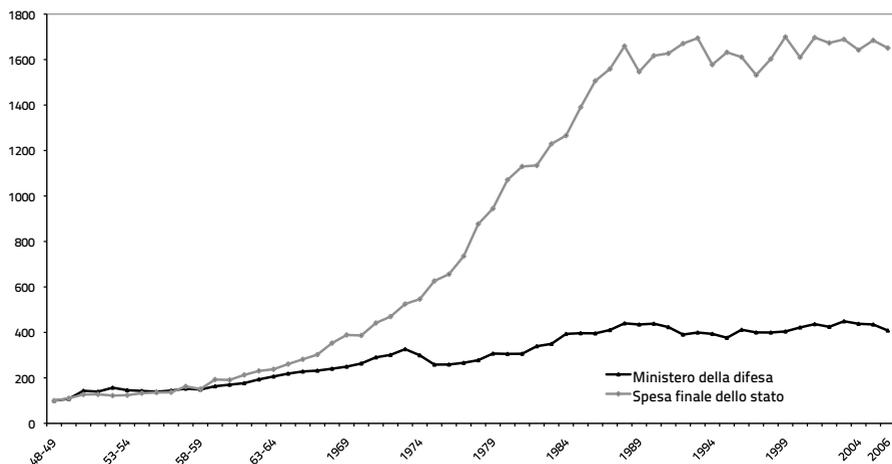
Figura 4



SPESA FINALE DELLO STATO E DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Variazioni in termini reali degli impegni di spesa. Base 1948-49=100

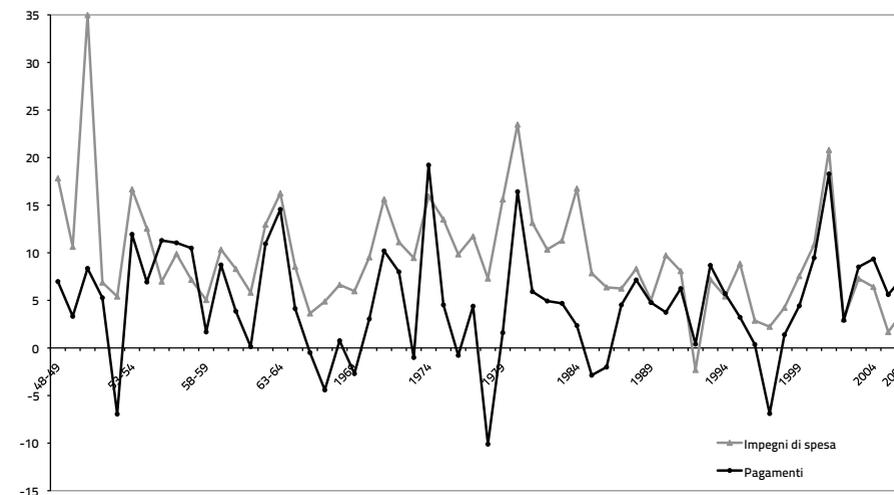
Figura 5



VARIAZIONI IN CORSO DI ESERCIZIO DELLA SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Variazioni percentuali rispetto alle previsioni iniziali degli impegni di spesa e dei pagamenti

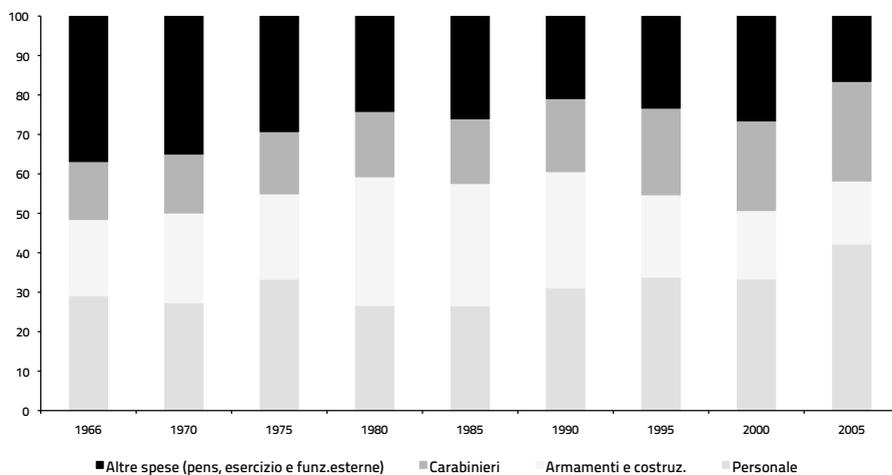
Figura 7



TIPOLOGIA DELLE SPESE NELLE PREVISIONI INIZIALI DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Quote percentuali

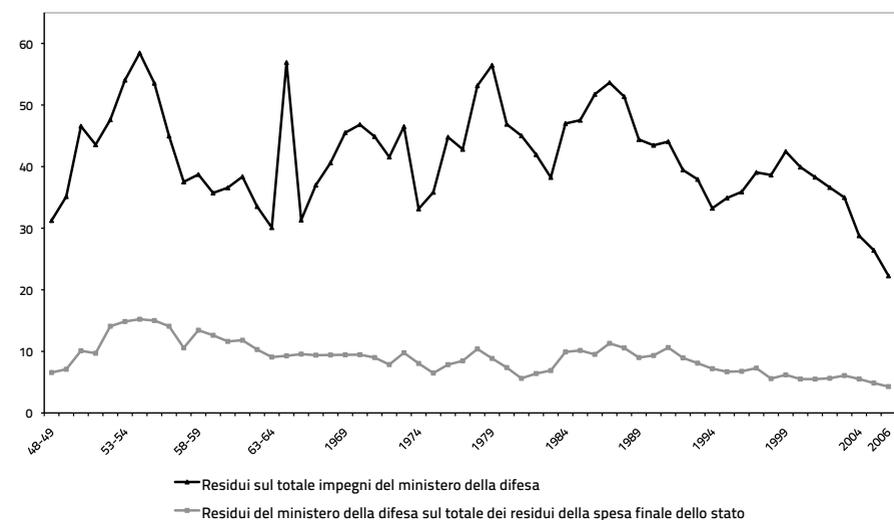
Figura 6



INCIDENZA DEI RESIDUI DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Quote percentuali

Figura 8



Le spese militari italiane nel 2012

Massimo Paolicelli

presidente Associazione Obiettori non violenti

Nonostante la crisi finanziaria partita nel 2008 e la successiva recessione globale, le spese militari nel mondo continuano a crescere: nel 2010 infatti, secondo quanto registrato dal Sipri, la spesa militare ha raggiunto i 1.630 miliardi di dollari, con un incremento in termini reali dell'1,3% rispetto all'anno precedente. Benché ci sia stato un rallentamento della crescita delle spese, come quelle europee che hanno registrato un -2,8%, a far salire il dato generale hanno contribuito i maggiori investimenti di molte potenze regionali emergenti come Cina, Brasile, India, Russia, Sudafrica e Turchia. Le spese militari persistono anche a causa dei conflitti armati in corso, i maggiori dei quali nel 2010 sono stati 15, secondo il Sipri 11 riguardavano il governo (il controllo del Governo del Paese) e 4 il territorio (la conquista di territorio). “Negli ultimi vent'anni – secondo lo studio – il rapporto tra risorse naturali e la propensione al conflitto è tornato ad essere un punto chiave della sicurezza internazionale”.

Il 75% della spesa mondiale per armamenti nel 2010 riguarda appena 10 Paesi e gli Stati Uniti si confermano leader della classifica con il 43% della spesa mondiale militare. La media globale della quota del Prodotto interno lordo destinato alle spese militari è del 2,6%.

L'Italia anche quest'anno si conferma al decimo posto, secondo il Sipri, con 37 miliardi di dollari, un dato che è tuttavia “stimato”, vista probabilmente l'impossibilità, anche per l'istituto di ricerca, di avere dati precisi. Questo conferma ciò che denunciavamo da tempo, ovvero che il bilancio della Difesa italiana sia difficilmente comprensibile e quindi poco trasparente, in primo luogo perché spese riconducibili alla Difesa vengono collocate in altri capitoli del bilancio dello Stato, come le spese per i sistemi d'arma finanziate dal ministero dello Sviluppo Economico o le missioni internazionali a carico del ministero dell'Economia.

L'apice della scarsa trasparenza si è raggiunto poi con la presentazione della Legge di Stabilità 2012 ed il relativo Bilancio, dove la tabella 11, recante lo stato di previsione del ministero della Difesa, ignora gli effetti dei decreti-legge n. 98 del 2011 e n. 138 del 2011 (le due manovre estive destinate a ripianare il debito

dello Stato) che prevedono una riduzione del saldo netto da finanziare per il 2012 pari a 1.446,9 milioni di euro, i cui effetti, secondo la Difesa, si rileveranno, in sede di nota di variazione, al termine dell'approvazione in prima lettura in Parlamento del disegno di Legge di Stabilità: abbiamo di conseguenza un bilancio che non corrisponde alla realtà. Le riduzioni per il triennio prevedono poi un taglio di 606 milioni di euro nel 2013 e di 786 milioni nel 2014.

È probabile che, essendo le spese per il personale obbligatorie e quelle per l'esercizio ormai ridotte all'osso, la Difesa si sia trovata costretta a tagliare gli investimenti e che sposti tale decisione in avanti per confondere le acque e non allarmare troppo l'industria bellica. Il taglio sull'investimento dovrebbe essere di 814 milioni di euro, ma sembra non si sia trovato l'accordo sul dove farli. Sembrerebbe inoltre che comunque si tratterà semplicemente di un differimento delle cifre dovute, cioè non si taglieranno sistemi d'arma da produrre, ma quelli già in essere verranno fatti slittare in avanti nella consegna con un differimento dei pagamenti: il solito gioco delle tre carte della casta di vertici politici, militari ed industriali. Questa dichiarazione dell'ex ministro della Difesa Ignazio La Russa è abbastanza esplicativa: “Possiamo discutere sugli investimenti, qualche aereo in meno, qualche fregata in meno, ma trovando un equilibrio tra riduzioni possibili e la necessità di non recare danni all'industria militare italiana” (Ansa 17 agosto 2011, ore 17:24).

Infatti nella Tabella E della Legge di Stabilità 2012 è disposto un finanziamento del programma di sviluppo delle fregate Fremm, per il quadriennio 2012-2015, di 300 milioni di euro per anno. Sempre nella medesima tabella il settore aeronautico, in particolare il programma Efa, viene definanziato per il 2012 di 100 milioni di euro (restano quindi 1.000 milioni di euro), mentre si rfinanzia con 1.100 milioni di euro il 2013, 1.200 milioni di euro il 2014 e 4.800 milioni di euro il 2015 e anni successivi (fino al 2018).

Il bilancio della Difesa, presentato al Parlamento, prevede per il 2012 uno stanziamento di 21.342 milioni di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 785 milioni di euro, pari ad una crescita del 3,8% registrando un rapporto rispetto al Pil del 1,3% (tabella 1). In realtà la cifra reale, al netto dei tagli estivi, dovrebbe essere di 19.895,1 milioni di euro.

Per la funzione difesa, riferita alle tre armi esercito, marina ed aeronautica sono stanziati 14.993,2 milioni di euro, con una crescita del 4,4% pari a 632,9 milioni di euro in più rispetto al 2011.

Sono infine previsti 5.892,9 milioni di euro per la funzione sicurezza del territorio (i carabinieri), 99,9 milioni di euro per le funzioni esterne e 355,9 milioni di euro per il trattamento di ausiliaria.

BILANCIO DELLA DIFESA 2011 – 2012 PER FUNZIONI

Tabella 1

Funzione	Settore	E.F. 2011	E.F. 2012*	Dif. v.a.	Dif. %
Difesa	Personale	9.462,3	9.555,7	+ 93,4	+ 1,0%
	Esercizio	1.444,2	1.512,4	+ 68,1	+ 4,7%
	Investimento	3.453,7	3.925,1	+471,4	+13,6%
	Totale	14.360,2	14.993,2	+632,9	+ 4,4%
Sicurezza del Territorio		5.769,9	5.892,9	+123,1	+ 2,1%
Funzioni esterne		100,7	99,9	-0,7	- 0,7%
Trattamento ausiliaria		326,1	355,9	+ 29,8	+ 9,2%
TOTALE		20.556,9	21.342	+785,2	+ 3,8%

*Questi dati non tengono in considerazione gli effetti dei decreti-legge n. 98/2011 e n.138/2011.

I valori numerici sono espressi in milioni di euro ed arrotondati con metodo matematico alla prima cifra decimale. Fonte: ministero della Difesa

Analizzando la Funzione Difesa vediamo che il personale cresce nel 2012 di 93,4 milioni di euro, portando lo stanziamento complessivo a 9555,7 milioni di euro.

Per il personale bisogna ricordare che è completamente fallito l'obiettivo fissato dalla riforma della leva del 2001 (tabella 2) dal momento che abbiamo un numero di comandanti (graduati) superiore a quello dei comandati (truppa), un numero spropositato di 467 generali e ammiragli (543 con i carabinieri) e un numero di marescialli più che doppio rispetto al necessario. Ne risulta un organico con una età anagrafica molto avanzata e quindi poco incline all'operatività. Il paradosso emerge dalle missioni all'estero, attività ormai principale delle nostre forze armate, che impegnano circa 7.500 uomini e donne, con evidente difficoltà a rispondere positivamente all'ipotesi di mettere in campo altre missioni.

Oggi è inconfutabile quello che avevamo denunciato al momento dell'appro-

vazione della riforma della leva, ovvero che 190.000, ora 180.000 militari, per il nostro modello di Difesa servono solo a giustificare un alto numero di generali e consistenti quantità di armi di cui dotarli, risultato che dal punto di vista operativo non ha alcun senso.

Nella Legge di Stabilità è prevista la possibilità per ufficiali e sottufficiali di chiedere il trasferimento in altre amministrazioni pubbliche ma senza obblighi o incentivi è evidente che sia un provvedimento destinato a fallire, come è già avvenuto in passato.

Intanto l'ex ministro La Russa aveva annunciato che con i tagli apportati ci saranno 3.000 arruolamenti in meno, 1.000 per ciascuna delle tre armi.

SITUAZIONE DEL PERSONALE MILITARE NEL 2012 A CONFRONTO CON UN MODELLO A 190.000 UNITÀ

Tabella 2

Grado	Personale militare 2012*	Modello a 190.000**
Ufficiali	22.992	22.250
Sottufficiali, di cui:	71.837	63.947
Marescialli	55.979	25.415
Sergenti	15.858	38.532
Truppa Volontari, di cui:	83.421	103.803
in servizio permanente	48.173	73.330
in ferma prefissata	35.248	30.473
Allievi Accademie e scuole	2.020	
TOTALE	180.270	190.000

* Consistenza revisionale in termini di anni persona

** Il Modello di Difesa a 190.000 unità (art. 799 del D. Lgs. n.66/2010 che recepisce la Tab. A del D. Lgs n. 215/2001)

Fonte ministero della Difesa

Nel Settore Esercizio per il 2012 sono state allocati 1.512,4 milioni di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 68,1 milioni di euro. Con questi fondi si provvede alla formazione e all'addestramento del personale, alla manutenzione ed all'efficienza dei mezzi ed alla sicurezza del personale; i tagli lineari fatti negli anni passati hanno colpito quasi sempre questo settore, che è ormai ridotto al limite della sopravvivenza.

L'investimento riguarda il delicato settore della ricerca, sviluppo ammodernamento e rinnovamento dei nuovi sistemi d'arma: nel 2012 è prevista una spesa di 3.925,1 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2011 pari a 471,4 milioni di euro. Come abbiamo visto in precedenza però ci dovrebbe essere un taglio di 814 milioni di euro.

Molti sistemi d'arma sono di dubbia utilità per i nostri obiettivi di politica estera, che si esprimono principalmente con le missioni all'estero caratterizzate da operazioni di *peacekeeping* nelle quali dovrebbe prevalere la figura umana rispetto alla potenza dei mezzi militari. Quindi portaerei come la Cavour o i cacciabombardieri Jsf F-35 sono poco adeguati e, oltre ad avere un prezzo di produzione molto elevato, costano tantissimo per mantenerli in esercizio.

PRINCIPALI PROGRAMMI PLURIENNALI DI SISTEMI D'ARMA

Tabella 3

Mezzi	Completamento previsto	Onere globale	Onere 2011
Eurofighter , 121 velivoli difesa aerea	2018	18.100	51,6*
Joint Strike Fighter, 131 velivoli di attacco aereo	2026	13.000**	468,6
100 Elicotteri di trasporto tattico Nh-90	2018	3.895	416,3
Nuova portaerei Cavour	2016	1.390	46,2
Due Fregate antiaeree classe "Orizzonte"	2015	1.500	45,8
Dieci Fregate Europee Multi Missione Fremm	2019***	5.680	0***
4 Sommergibili U-212	2016	1.885	168,9
249 Veicoli Blindati Medi Vbm 8x8 Freccia	2013	1.500	17,0 *

Le cifre sono espresse in milioni di euro.

* Il programma è in parte sostenuto da risorse del ministero dello Sviluppo Economico.

** Da aggiungere 795,6 milioni di euro per la realizzazione della Faco a Cameri (Novara); 1.028 milioni di dollari per la fase di sviluppo e 900 milioni di dollari per quella di preindustrializzazione.

*** La data è riferita alla tranche in corso, il programma è sostenuto da risorse del ministero dello Sviluppo Economico.

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2011.

In realtà gli stanziamenti per la Difesa nel 2012 saranno 19.895,1 milioni di euro, con una riduzione di 661,7 milioni di euro.

Dobbiamo però considerare che nello stato di previsione del ministero dell'Economia è presente il fondo per le missioni internazionali di pace, incrementato con 700 milioni di euro dalla Legge di Stabilità per consentire la partecipazione fi-

no al 30 giugno 2012. Negli ultimi anni al termine dell'anno la spesa media è stata di circa 1.500 milioni di euro.

La situazione fotografata dalla Difesa alla data del 31 agosto 2011 vede impiegato in 30 missioni in 27 Paesi 8.181 militari, di cui oltre la metà operativi in Afghanistan. Per le Missioni dell'anno 2011 è prevista una spesa di 1.547 milioni di euro, quindi si è tutt'altro che risparmiato, come ha voluto far credere all'opinione pubblica l'ex ministro della Difesa Ignazio La Russa, per tranquillizzare i mal di pancia dei colleghi leghisti. Di questi fondi poi, solo l'1,5% è realmente speso per la cooperazione allo sviluppo, il resto serve per le operazioni militari e negli ultimi anni come stampella dei tagli subiti alla funzione esercizio del bilancio della Difesa. L'esempio lampante è stato l'inutile utilizzo della Portaerei Garibaldi nella missione in Libia, rientrata a fine luglio perché i 4 cacciabombardieri Harrier che imbarcava potevano tranquillamente partire da terra, ma in questa maniera si è messa in moto la nave e addestrato il personale, ma si sono spese circa 135.000 euro al giorno per la sua gestione. Un esempio palese della sproporzione del rapporto tra spese per la cooperazione e quelle militari viene dalla somma del costo di dieci anni di presenza italiana in Afghanistan, che ammonta a 4 miliardi e 150 milioni di euro, di questi solo 168 milioni sono andati agli aiuti veri e propri.

Nel Decreto Missioni che rifinanzia il secondo semestre 2011 sono stati inseriti: uno stanziamento di 53 milioni per l'assunzione nel 2011 di personale nell'esercito, marina e aeronautica; le cosiddette norme anti-pirateria dando il via libera all'impiego di militari e contractor su navi italiane con oneri a carico degli armatori.

Nel Decreto per il rifinanziamento delle missioni per il 2012 approvato dal governo Monti ci sono alcune novità: innanzitutto si torna ad un provvedimento annuale per un costo di 1.400 milioni di euro, di questi 78,2 sono destinati alla cooperazione ed agli aiuti, con un lieve incremento rispetto al 2011 quando sono stati 67,9 ma bisogna ricordare che nel 2010 erano 118,3 milioni di euro. Il personale militare passa dagli 8.895 del 2011 ai 6.988 del 2012. Non mancano però le sorprese inserite nel Decreto, come le pericolose semplificazioni nelle modalità relative all'acquisizione di sistemi d'arma e un contributo di 375 milioni di euro fino al 2018 per la prosecuzione dei programmi: satellite Sicral, elicottero Combact Sar, addestratore M346, programma Forza Nec e sistema Sicote. Altro aspetto preoccupante è la decisione del ministro-ammiraglio Di Paola, di cambiare i caveat in Afghanistan, dandone al Parlamento una semplice comunicazione. "Intendo usare ogni possibili-

tà degli assetti presenti in teatro senza limitazioni” ha detto il ministro-ammiraglio, quindi compreso l’attacco a terra, caricando bombe sui nostri caccia Amx.

Sempre all’Economia esiste uno stanziamento destinato alle spese per il sistema d’informazione per la sicurezza della Repubblica; parte di esso è destinata al Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (Aisi ex Sismi) e nell’ultima ripartizione approvata (2008) al ministero della Difesa vi erano destinati 143,1 milioni di euro.

Lo stato di previsione del ministero dello Sviluppo Economico comprende 1.538,6 milioni di euro per interventi agevolativi per il settore aeronautico e 135 milioni di euro per lo sviluppo e l’acquisizione delle unità navali della classe Fremm.

La Legge di Stabilità proroga al 31 dicembre 2012 l’utilizzo di personale delle forze armate per le operazioni di controllo del territorio per una spesa complessiva di 72,8 milioni di euro; il Governo ha confermato che impegnerà sul territorio nazionale 4.250 militari.

Sempre nella Legge di Stabilità si rende permanente il finanziamento alla cosiddetta mini naja, che era stata varata in forma sperimentale per tre anni, confermando per il 2012 la spesa di 7,5 milioni di euro e portandola poi ad 1 milione di euro a decorrere dal 2013.

Inoltre è previsto un finanziamento di 750 milioni di euro destinato al comparto difesa e sicurezza, dei quali 200 milioni vanno al ministero della Difesa; 220 milioni al ministero dell’interno per polizia, carabinieri e vigili del fuoco; 30 milioni per il corpo della guardia di finanza.

SPESE PER LA DIFESA 2012

Tabella 4

Bilancio della Difesa*	19.895,1
Fondi ministero Sviluppo Economico per sistemi d’arma	1.673,6
Fondi ministero Economia e Finanze per Missioni Internazionali	1.400
Fondi ministero Economia e Finanze per Aisi	145
TOTALE	23.113,7

I valori numerici sono espressi in milioni di euro

* Il Bilancio della Difesa prevede il finanziamento all’Arma dei carabinieri, quarta forza armata, ma dipendente per buona parte (circa 85%) dal ministero dell’Interno per la sicurezza del territorio.

Viene contestualmente alla manovra portato avanti l’ennesimo tentativo di fare cassa con gli immobili della Difesa non più utili alle sue funzioni strategiche. Infatti sono stati pubblicati due decreti della Direzione generale dei Lavori e del Demanio del ministro della Difesa che individuano 9 fari, 52 caserme, forti ed alloggi demaniali depositi e magazzini da mettere in vetrina per essere venduti, permutati o valorizzati per fare cassa. L’operazione di dismissioni scatterà nel 2012 e se andrà in porto il ritorno finanziario sarà ripartito tra il ministero dell’Economia per le necessità legate ai saldi di finanza pubblica (55%), la Difesa (35%) e il Comune interessato (10%). Finora sono stati sottoscritti 12 protocolli d’intesa con altrettanti Comuni.

Mentre il resto dell’Europa taglia decisamente le spese militari, rivedendo lo strumento militare anche dal punto di vista numerico e sospendendo l’acquisizione di diversi sistemi d’arma, annoverando tra le nazioni virtuose la Germania, l’ex ministro della Difesa Ignazio La Russa, a fronte dei pochi tagli ottenuti dal suo collega dell’Economia Giulio Tremonti, prosegue il gioco delle tre carte. La situazione descritta attesta il sostanziale fallimento della politica di razionalizzazione e riqualificazione della spesa militare annunciata più volte dal Consiglio Supremo di Difesa e che aveva portato alla nomina nel 2009 di una “Commissione di alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale”. Alla data di oggi nessuno è riuscito a leggere il rapporto di tale commissione.

Proseguono nel frattempo sovrapposizioni e sprechi: a cosa servono all’Italia 180.000 uomini e donne militari, con i vertici che crescono e la truppa che viene tagliata? A cosa servono 2 portaerei, decine di fregate, 131 cacciabombardieri d’attacco, 121 aerei di difesa, centinaia di elicotteri, centinaia di blindati? Perché comprare mezzi spesso sottoutilizzati e a volte addirittura non utilizzati (fortunatamente!)?

Non parliamo poi degli sprechi che in questi giorni stanno emergendo agli occhi dell’opinione pubblica con esempi che rappresentano solo la punta di un iceberg: il mezzo milione di euro della Festa delle forze armate al Circo Massimo, le 19 Maserati blindate appena arrivate per i vertici militari della Difesa, i costi esagerati per gestire per 4 anni 9 alloggi destinati a Generali dell’aeronautica: 2 milioni e 280mila euro. Aggiungiamo noi i 20 milioni di euro destinati alla Mini naja e gli oltre 7 milioni l’anno per l’operazione strade sicure, iniziati molto di facciata e poco di sostanza (vedi il rapporto di Sbilanciamoci! dello scorso anno).

Arriva il nuovo Governo, ma la musica non cambia. Tagli agli armamenti? È stato chiesto al neo ministro della Difesa, ammiraglio Giampaolo Di Paola, “Non credo proprio” è stata la sua secca risposta! Infatti nella manovra “Salvaitalia” del presidente Mario Monti, di tagli all’apparato militare italiano non c’è traccia, anzi vengono stanziati 700 milioni di euro, per garantire le missioni militari all’estero fino alla fine del 2012 (il primo semestre era stato finanziato nella Legge di Stabilità con 700 milioni di euro) quindi escludendo qualsiasi possibile risparmio durante l’anno. Questa scelta ha creato molta indignazione nel Paese, infatti ci si chiede se si può parlare di equità quando da un lato s’impongono pesanti sacrifici con tagli alle pensioni, alla sanità ed all’istruzione e dall’altra ci si appresta ad acquistare 131 cacciabombardieri al costo di 15 miliardi di euro. Infatti la campagna “Taglia le ali alle armi” (www.disarmo.org/nof35) è riuscita a far mettere la discussione sull’F-35 sul tavolo politico, dove fino ad ora non aveva fatto la sua comparsa. Il ministro-ammiraglio Di Paola è corso in parte ai ripari, annunciando una revisione complessiva del Modello di Difesa, che allo stato attuale è insostenibile, per portarlo ad un riequilibrio nell’ambito delle risorse disponibili. In questa revisione verranno rivisti anche tutti i sistemi d’arma (compreso l’F-35), ma ad oggi non si è sbilanciato di più. Quello che si legge dietro le righe è che comunque il programma dell’F-35 non si tocca, al massimo può essere limato di alcune decine di velivoli, questo perché l’idea che il ministro-ammiraglio ha per il nostro Paese sembra essere quella di una forza prevalentemente aeronavale, facendo pagare il prezzo dei forti costi tecnologici alla componente terrestre (esercito), non a caso ha parlato di una forte cura dimagrante per il personale. Andando così esattamente dalla parte opposta rispetto alle modalità con cui dovrebbero essere espletate le nostre Missioni all’estero, che sono caratterizzate come operazioni di *peacekeeping* nelle quali dovrebbe prevalere la figura umana rispetto alla potenza dei mezzi militari.

Siamo convinti anche noi che occorre fare di necessità virtù e approfittare della crisi per rivedere il nostro Modello di Difesa in base però alle reali esigenze del Paese, creando uno strumento più snello e liberando risorse economiche da destinare a settori dove i soldi investiti garantiscano posti di lavoro e benessere per il Paese.

Una recente ricerca dell’Università del Massachusetts ha calcolato che: se investiamo un miliardo di dollari nella difesa abbiamo 11.000 nuovi posti di lavoro; 17.000 se lo impegnamo nelle energie rinnovabili e 29.000 se andasse nel settore dell’educazione.

La riconversione dell’industria militare

Gianni Alioti

Ufficio Internazionale Fim-Cisl

In questo settore, nonostante negli ultimi dieci anni ci sia stato un aumento del 50% (in termini reali al netto dall’inflazione) delle spese militari nel mondo,¹ l’occupazione è in continuo calo. Nella migliore ipotesi, solo per alcune aziende o per brevi periodi, l’occupazione è stabile, ma a fronte di crescite a due cifre del volume d’affari e dei profitti.

Per molti anni in Italia si è creduto – da destra a manca – che Finmeccanica, spostando il suo baricentro nel militare (rispetto alla metà degli anni ’90 quando tre quarti del suo fatturato totale erano nel civile), godesse ottima salute e che Pier Francesco Guarguaglini fosse un ottimo manager. In realtà ciò che era bene per il “management e dintorni”, come per gli azionisti, non lo era né per le scelte di politica industriale e d’innovazione tecnologica (uscita dall’automazione industriale, dalla robotica, dalla microelettronica, dall’eolico ecc.), né per i lavoratori.

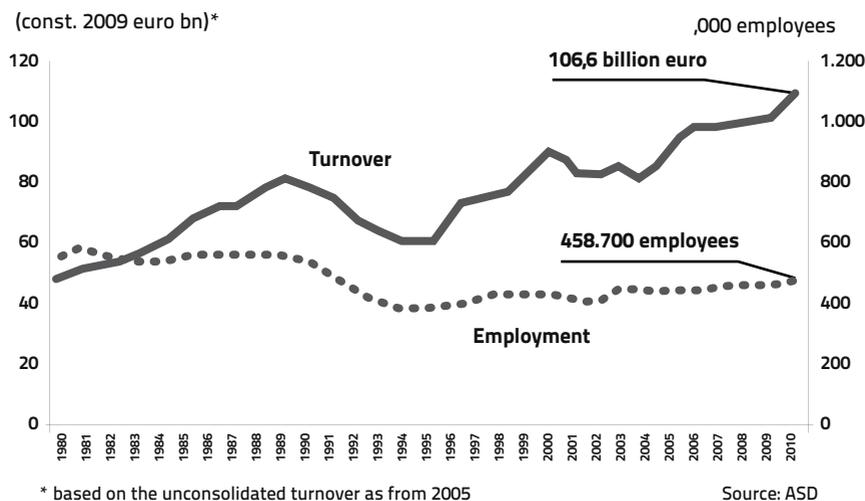
Nel corso dell’ultimo anno, infatti, sono emerse in Finmeccanica forti criticità sul piano industriale e occupazionale. Migliaia di posti di lavoro stanno saltando nel comparto aeronautico e nell’elettronica della Difesa. E questo avviene solo pochi anni dopo che ministri, sottosegretari, capi di stato maggiore della difesa parlavano – per giustificare la partecipazione del nostro paese al programma Jsf F-35 – della creazione di almeno dieci mila posti di lavoro in più nel complesso dell’industria aerospaziale e della difesa in Italia.

L’assioma “più armi, più lavoro, più innovazione” è un ferro vecchio che ci portiamo dietro dalla “guerra fredda”. Insistere su quest’assioma è non voler guardare in faccia la realtà e negare l’evidenza dei numeri. Sono quelli che emergono analizzando l’andamento dei fatturati e dell’occupazione nell’industria aeronautica a livello europeo, in uno spazio temporale di 30 anni – dal 1980 al 2010 – più che sufficienti in economia per comprovare una tesi.

Basandosi sui dati del rapporto annuale dell’Asd (AeroSpace and Defence Industries Association of Europe), l’industria aerospaziale europea è passata da 579

(1) L’aumento è stato dell’81% in Usa, del 70% in Estremo Oriente (compresa la Cina) e del 12% in Europa.

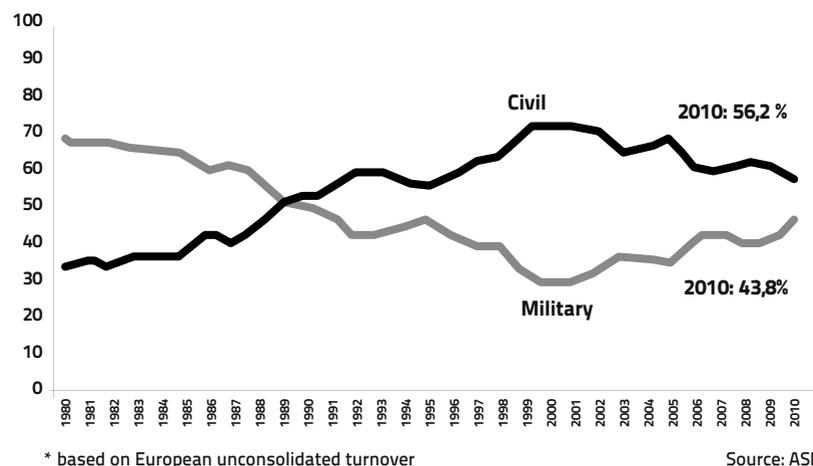
TURNOVER* AND EMPLOYMENT



mila occupati nel 1980 a 458 mila e 700 nel 2010 (-20,7%). Il fatturato nel 2010 è, invece, più che raddoppiato rispetto a quello del 1980 (a valori costanti 2009): 106,6 miliardi di euro rispetto ai 48 miliardi di euro.

EUROPEAN AERONAUTICAL INDUSTRY TURNOVER BY* CIVIL/MILITARY

in (%) of European consolidated turnover including Space until 2004



Se, però, disaggregiamo la parte militare da quella civile, il risultato è sorprendente. Mentre il personale dell'industria aeronautica europea occupato nelle attività militari passa in trent'anni da 382 mila a 200 mila e 900 unità (-47,4%), quello occupato in campo civile, viceversa, cresce nello stesso periodo da 197 mila a 257 mila e 800 unità (+30,8%).

Chi conosce bene il settore aeronautico sa che dietro questi numeri c'è il successo del più importante programma industriale e tecnologico sviluppato a livello europeo: l'Airbus. Il nostro paese – per responsabilità dei governi e del management di Finmeccanica – ha fatto la miope scelta (a più riprese) di non partecipare a questo programma, condannandosi – nel comparto dell'ala fissa – a un ruolo di semplice sub-fornitore dell'industria aeronautica americana (Boeing e Lockheed Martin).

Non aver partecipato come partner di primo livello alla realizzazione di Airbus è costato la marginalità dell'industria italiana nell'ideazione, sviluppo e produzione di aerei commerciali civili. Al mancato risultato sul piano tecnologico si aggiunge la mancata creazione di nuovi posti di lavoro. Se nel resto d'Europa (in particolare Francia, Germania e Spagna), infatti, il calo degli occupati nel settore militare è stato in parte compensato da una crescita nel civile, in Italia abbiamo solo registrato percentualmente la stessa perdita di posti di lavoro nel militare senza alcuna crescita nel civile (eccetto l'elicotteristica).

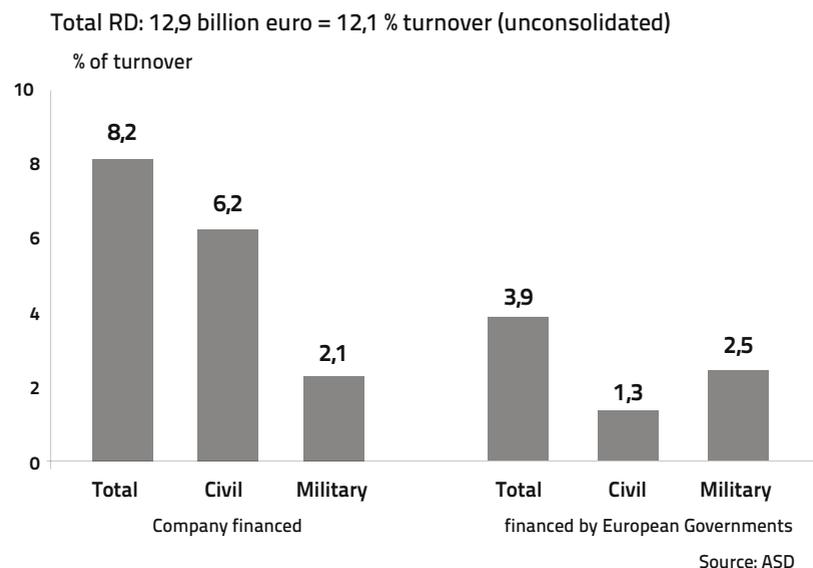
Anche i dati forniti da Asd sulla ricerca e sviluppo nel settore aeronautico smentiscono uno dei "luoghi comuni", più duri a morire: il primato delle spese militari in questo campo.

Il grafico conferma il notevole livello di spesa dell'industria aeronautica in Europa (in valore assoluto e in percentuale al fatturato) in materia di ricerca e sviluppo: 12,9 miliardi di euro, pari al 12,1% del fatturato.

Sul totale di queste spese la ricerca e sviluppo in campo civile è pari al 62% contro il 38 nel militare. Con una differenza sostanziale: mentre l'investimento nella ricerca civile è per più dell'80% pagato dalle aziende, quella nel militare per più del 50% è finanziata dai governi (quindi dai cittadini che pagano le tasse).

I dati – si sa – non si possono prendere a schiaffi. Chi continua, quindi, a sostenere gli investimenti in campo militare per le ricadute occupazionali o per scelte economico-industriali, dice semplicemente delle cose non vere. E non solo perché le stesse risorse impiegate in campi civili garantirebbero moltissimi posti di lavoro

SOURCE OF EUROPEAN AERONAUTICAL R&D



in più, una maggiore efficienza dei fattori della produzione e un recupero di produttività del sistema economico.²

Ma perché la realtà analizzata nel caso dell'industria aeronautica dimostra che, nonostante si sia verificata una crescita delle spese militari e del conseguente

(2). Uno studio promosso in Germania nel 2009 dalla Deutsche Telekom AG su "The impact of broadband on jobs and the German economy" e realizzato da Raul L.Katz (della Columbia Business School) e da Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhausern, Stephan Suter, Philippe Mahler della Polynomics AG, per il completamento della rete di telecomunicazioni a banda larga, prevede che a fronte di € 20,2 miliardi d'investimenti si creerebbero entro il 2014 ben 407mila nuovi posti di lavoro (49mila euro per posto di lavoro) e la produttività del lavoro da parte degli utilizzatori crescerebbe del 5% nell'industria manifatturiera e del 10% nei servizi.

Un altro studio realizzato negli Usa nel 2009, dalla Information Technology and Innovation Foundation ("The Digital Road to Recovery: A Stimulus Plan to Create Jobs, Boost Productivity and Revitalize America", di Robert Atkinson, Daniel Castro and Stephen Ezell), calcola che 10 miliardi di dollari (7,6 miliardi di euro) investiti nelle tecnologie informatiche in campo sanitario creerebbero 212mila posti di lavoro (36mila euro per posto di lavoro), investiti nelle reti elettriche intelligenti (smart power grid) ne creerebbero ben 239mila (32mila euro per posto di lavoro), senza contare l'impatto positivo in termini di incremento della produttività del sistema economico complessivo, in termini di risparmio ed efficienza energetica, sviluppo delle energie rinnovabili ecc. Lo Iefe, insieme all'Università Bocconi e al Gestore Servizi Elettrici, in uno studio presentato nel 2009 sulle "prospettive di sviluppo delle tecnologie rinnovabili per la produzione di energia elettrica: un'opportunità per il sistema industriale nazionale", stima che un investimento complessivo di 104 miliardi di euro nel periodo 2008-2020 nelle fonti rinnovabili di energia creerebbe a regime di 250mila posti di lavoro (416mila euro per occupato).

giro d'affari delle imprese, il numero degli occupati nel settore della produzione militare non è aumentato, anzi ha subito un'accentuata contrazione (ed è destinato a contrarsi ulteriormente).

Ciò dipende da tre diversi fattori.

Il primo è un fattore comune ad altri settori dell'industria manifatturiera: dalla siderurgia all'elettronica. È la crescita costante del fatturato per addetto (*competitiveness*) che, ad esempio, nell'industria aeronautica è aumentato dal 1980 al 2010 del 155% passando da 90 mila a 230 mila euro per occupato.

Il secondo fattore, anche questo comune al resto dell'industria, è la riduzione del numero di occupati per effetto sia dell'innovazione tecnologica (riduzione del contenuto materiale dei prodotti e automazione della produzione), sia di fusioni e ristrutturazioni industriali su scala europea e mondiale, spinte entrambe dai processi d'integrazione regionale e dalla globalizzazione.

Il terzo, invece, è un fattore specifico riguardante l'industria militare, definito tecnicamente "disarmo strutturale". È anche questo un fattore indotto dall'innovazione tecnologica incorporata nei nuovi sistemi d'arma (dai nuovi materiali alla microelettronica) e nei processi di produzione (automazione integrata e flessibile), ma soprattutto dal consistente aumento dei costi di ricerca, sviluppo e fabbricazione. Il caso del programma Jsf F-35 è rappresentativo. Rispetto al costo iniziale di 62 milioni di dollari per aereo, previsto dalla Lockheed Martin, si è arrivati ai 170 milioni di dollari del gennaio 2011. Costi che sono destinati ancora ad aumentare, per i ritardi nel progetto e per la riduzione prevista degli ordinativi.

Ne deriva un aumento dei costi unitari per sistema d'arma, che significa una diminuzione, a parità di spesa, della quantità d'armi che può essere acquistata dalle forze armate. Questa tendenza spinge in una sola direzione: contrazione dei volumi (non del valore) di mercato e ulteriore sovracapacità produttiva dell'industria militare in Europa.

È facile prevedere, infatti, per le imprese leader di Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna, un'accelerazione dei processi di concentrazione su scala europea e interatlantica. Le nuove acquisizioni, fusioni, *joint-venture* e alleanze internazionali comporteranno, inevitabilmente, una nuova riduzione delle capacità produttive, per effetto di razionalizzazioni impiantistiche, tecnologiche e di prodotto-mercato (in particolare nel comparto degli armamenti terrestri e navali), ma anche di delocalizzazioni produttive in paesi low cost di tutta o di parte della filiera dell'industria aerospaziale e della Difesa.

Tutti gli studi e le analisi sul settore avevano già previsto la nuova fase di riduzione degli occupati, quantificandola intorno al 30%. In quest'ambiente solo le imprese che guidano i processi su scala europea (e quelle italiane, tranne eccezioni, hanno un ruolo comprimario) o le aziende e/o i distretti industriali che hanno accresciuto (o accresceranno) la loro diversificazione nei mercati civili, riducendo la loro dipendenza complessiva dal settore militare, saranno meno vulnerabili sul lato occupazionale.

La conversione e diversificazione nel civile è oggi, pertanto, una scelta obbligata, oltre che per ragioni di natura etica, per motivi di politica industriale e di lavoro, al fine di tutelare l'occupazione delle persone coinvolte e di rispondere alle loro attese professionali.

Per fare questo, però, abbiamo bisogno sia di misure di sostegno alla riqualificazione professionale, all'accompagnamento verso la pensione, al trasferimento di skill e competenze in altri campi di attività; sia di misure per la reindustrializzazione di quei territori ad alta dipendenza da commesse militari, favorendo un approccio territoriale alla diversificazione e riconversione nel civile (com'è stato fatto con successo a La Spezia)³.

A questo scopo va rilanciato a livello europeo un nuovo programma Konver, accompagnato da iniziative legislative nelle regioni direttamente interessate, che risponda a esigenze d'innovazione, conversione e diversificazione nel civile dell'industria militare, dettate – oltre che dall'auspicabile riduzione dei budget militari degli Stati – dalle misure d'integrazione europea nelle pratiche di approvvigionamento delle forze armate dei singoli paesi e dai processi di riorganizzazione e concentrazione delle imprese del settore.

(3) Nella prima fase (anni '90), utilizzando i programmi Konver 1 e 2 e, soprattutto, i Fondi Strutturali Europei – Obiettivo 2, c'è stato il sostegno alle misure di diversificazione e conversione sia della Fincantieri Muggiano, sia della piccola e media industria manifatturiera spezzina, storicamente concentrata sulle produzioni militari. All'inizio degli anni 2000, in continuità con queste misure, prende forma il distretto industriale della nautica, individuato dalla Regione Liguria nel 2003 e riconosciuto dal MIUR nel 2008 con l'atto costitutivo del "Distretto Ligure delle Tecnologie Marine".

Il distretto si caratterizza oggi, oltre che per la componente industriale, anche per un'importante attività scientifica e d'innovazione tecnologica. La componente industriale è rappresentata dalle imprese che operano nella cantieristica navale in senso stretto e nelle attività accessorie (manutenzione e rimessaggio, apparati motori, accessori, componenti di elettronica, impiantistica), per un totale di circa 500 unità locali (in gran parte aziende artigiane e micro-imprese, ma anche importanti realtà appartenenti a grandi gruppi italiani ed esteri) e 3mila e 300 addetti. A queste imprese si aggiungono gli operatori del service nautico (turismo, logistica portuale).

Finmeccanica: l'impresa delle armi

Vincenzo Comito

consulente aziendale ed ex docente di finanza aziendale presso l'Università di Urbino

Finmeccanica è oggi la più importante impresa industriale italiana dopo la Fiat e comunque il livello della sua spesa per la ricerca e sviluppo è più elevato di quello del gruppo torinese. È inoltre la prima realtà italiana, per importanza, operante nel settore delle tecnologie avanzate.

Per diversi decenni Finmeccanica ha dovuto affrontare continui problemi, un portafoglio di business casuale, poco credibile e continuamente mutevole, complicate ristrutturazioni, permanenti carenze di risorse finanziarie, rapporti difficili al suo interno e con il potere politico. Dopo molte crisi e diversi cambiamenti di orizzonte strategico, che l'hanno portata a un processo di parziale privatizzazione – oggi il potere pubblico controlla all'incirca il 30% del capitale, mentre l'azienda è quotata in Borsa –, essa aveva apparentemente trovato, a un certo punto, un suo equilibrio strategico, organizzativo ed economico, avendo puntato praticamente tutte le sue carte sul business militare e attività ad esso collegate, con un gruppo dirigente che veniva per buona parte proprio da quel settore. Si trattava, peraltro, di un equilibrio non molto positivo socialmente e molto precario dal punto di vista strategico e organizzativo, come hanno evidenziato le vicende più recenti.

L'andamento del mercato militare

Il crollo dell'Unione Sovietica aveva portato, a suo tempo e per un certo periodo, alla riduzione delle spese militari nei principali paesi sviluppati. Poi hanno ricominciato a correre. Gli Stati Uniti sono stati il principale paese all'origine di questa tendenza, anche se negli ultimi anni il forte incremento di impieghi che si va registrando in diverse nazioni emergenti – in particolare Cina, India, Brasile, Medio Oriente – ha contribuito notevolmente alla crescita del fenomeno, insieme alla ripresa di attenzione per il settore da parte della Russia. Comunque la quota degli Stati Uniti nella produzione mondiale si può stimare ancora oggi intorno al 43%.

Come documentato dalle ricerche Sipri (Sipri, 2011), la spesa militare a livello globale ha raggiunto nel 2008 i 1.464 miliardi di dollari, con un incremento

del 4% in termini reali sull'anno precedente e del 45% sul 1999. La spesa militare ha continuato a salire negli anni successivi, raggiungendo nel 2010, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili, i 1.630 miliardi, pari al 2,6% del Pil mondiale e pari anche al doppio della spesa del 2001. Tutte le aree del mondo hanno visto un rilevante incremento rispetto al 1999, tranne i paesi dell'Europa occidentale e centrale. In particolare, durante gli otto anni della presidenza Bush jr. la spesa militare statunitense ha raggiunto i livelli più alti registrabili dopo la seconda guerra mondiale.

La crescita degli stanziamenti è da collegare nell'ultimo decennio anche alla pressione crescente dei capitali privati, ormai dominanti nel settore anche in Europa.

Da sottolineare che quello degli armamenti è stato nel dopoguerra – e in larga parte continua a essere ancora oggi – un settore chiave per l'innovazione tecnologica delle varie economie, in particolare di quelle più avanzate.

Ma la crisi recente in Europa e negli Stati Uniti sta portando a una riduzione degli stanziamenti nel settore almeno nei paesi occidentali, mentre continua la corsa in quelli emergenti.

Alcune caratteristiche del settore

L'industria aeronautica, spaziale e militare presenta almeno tre caratteristiche strutturali di base (Khechidi, Talbot, 2006):

- è legata strettamente e in tutti i paesi alle questioni di sicurezza nazionale;
- mostra una stretta correlazione-dualità tra prodotti civili e militari;
- intrattiene dei rapporti molto particolari con i governi.

Le regole tradizionali del settore sono passate nell'ultimo periodo (Khechidi, Talbot, 2006) da una logica che possiamo chiamare di “arsenale” a una di tipo commerciale. Nella prima fase, gli stati erano l'attore principale su molti fronti, da quello delle commesse, a quello della stessa produzione, a quello del finanziamento della ricerca. Ma, a partire dalla metà degli anni ottanta, le imprese tendono a rendersi progressivamente autonome e le nozioni di costo, successo commerciale, redditività dei progetti, assumono un'importanza prima sconosciuta, mentre il ruolo dello stato si riduce, tranne ovviamente per quanto riguarda le commesse.

L'industria del settore tende inoltre a globalizzarsi, attraverso l'insediamento delle singole imprese nelle principali regioni produttive. Nell'industria europea degli armamenti ciò ha, tra l'altro, significato una spinta alla ricerca di economie

di scala anche internazionali, attraverso la creazione *ex-novo* di insediamenti produttivi all'estero, lo sviluppo di processi di fusione-acquisizione, nonché l'avvio di molte *joint-venture*.

Si articola nel nostro continente un gioco complesso di concorrenza e di cooperazione in un quadro di internazionalizzazione, di crescita delle dimensioni, di integrazione crescente tra i vari gruppi.

Negli Stati Uniti le grandi imprese dell'armamento sono tutte quotate in borsa e controllate di fatto dai grandi investitori istituzionali. In Europa, invece, si registra un intreccio complesso di partecipazioni incrociate, *joint-venture*, collaborazioni su progetti specifici, nelle quali di frequente sembra difficile capire chi controlla chi. È ancora significativa, nonostante i processi di privatizzazione, la presenza dell'operatore pubblico nel capitale delle imprese del settore.

Secondo l'indagine Sipri già citata, sui primi dieci principali produttori di armi sei sono statunitensi e quattro europei; tra questi ultimi, la Bae System britannica, che si colloca al secondo posto della classifica e passerà al primo nel 2008, l'Eads franco-tedesco-spagnola, al settimo, la Finmeccanica all'ottavo, infine la francese Thales al decimo.

Si sviluppano nuove forme di relazioni verticali simili a quelli presenti nell'industria dell'auto (Khechidi, Talbot, 2006). Mentre il settore si organizza a livello mondiale intorno a un numero ridotto di costruttori, si passa da un modello di organizzazione nella quale l'impresa centrale conservava il governo completo delle differenti fasi del ciclo produttivo a un'organizzazione a rete, nella quale i sistemisti e i componentisti si vedono affidare la progettazione e la realizzazione di insiemi completi. Così i fornitori intervengono sempre di più, a monte, nella concezione stessa, nella progettazione e nella realizzazione del prodotto.

Strategie di sviluppo dell'impresa

Tradizionalmente, le grandi imprese italiane presenti nei vari settori si presentavano come mediamente più diversificate dei loro concorrenti stranieri, ciò che alla fine rappresentava un fattore di debolezza competitiva importante. Il pieno dispiegarsi dei processi di globalizzazione e di innovazione tecnologica, con la pratica impossibilità che essi hanno comportato di continuare a competere efficacemente in molti business, hanno spinto le stesse imprese a ridurre tale livello di diversificazione. La Finmeccanica ha scelto di concentrarsi sul business delle armi.

In termini generali, la società opera oggi nei comparti degli elicotteri, dell'e-

lettronica per la difesa, dei velivoli civili e militari – questi sono anche i suoi business prioritari –, dei satelliti e delle infrastrutture spaziali, dei sistemi di difesa; un posto marginale rivestono i trasporti e l'energia. Il settore militare copre circa all'incirca il 75% dell'attività, mentre quello civile, almeno in parte peraltro tecnologicamente legato al precedente, il 25%.

Dal punto di vista della struttura organizzativa, una *holding* centrale controlla almeno una trentina di società e di *joint-venture* principali che fanno capo ad alcuni sottosettori, più o meno quelli sopra indicati; sono naturalmente presenti poi alcune strutture centrali, dal personale alla finanza.

Negli ultimi anni il gruppo ha molto investito nei processi di crescita e di internazionalizzazione, in particolare con una serie di acquisizioni di imprese, soprattutto in Gran Bretagna – che è diventato ormai il secondo paese di riferimento del gruppo – e negli Stati Uniti. Così il fatturato in Italia si colloca oggi solamente a meno del 30% del totale, mentre quello statunitense dovrebbe aggirarsi intorno al 23%. Assistiamo, più in generale, alla marginalizzazione crescente del nostro paese nelle strategie del gruppo, come del resto succede parallelamente in quelle di altri grandi gruppi nazionali, dalla Fiat all'Eni, a Generali. Ma questo deriva in parte, oltre che dalle spinte indotte dai processi di globalizzazione dell'economia, anche dalle dimensioni relativamente limitate del nostro mercato, dalle non brillanti prospettive generali del paese, dall'assenza di politiche industriali adeguate.

L'altro aspetto dei processi di internazionalizzazione riguarda la creazione di una fitta rete di *joint-venture*, messe a punto con altre grandi imprese soprattutto francesi, britanniche, statunitensi, ma ora anche russe, africane, medio-orientali, asiatiche. Tale tendenza, mentre appare in linea con le spinte generali del settore, indica anche la credibilità crescente del gruppo sui mercati internazionali, collegata anche alla presenza di *atout* tecnologici e di mercato non trascurabili.

La società, che aveva puntato molte carte sullo sviluppo nel mercato statunitense, ha cominciato da un po' di tempo a subire qualche rovescio nella propria strategia di espansione verso gli Stati Uniti, prima con l'annullamento del programma di elicottero presidenziale, poi con qualche difficoltà avuta nella produzione di alcune parti per il nuovo velivolo 787 della Boeing. Tali problemi indicavano già peraltro, più in generale, il livello elevato di rischio cui si trovano di fronte in particolare le società straniere sul mercato statunitense; il

recente caso dell'annullamento di una grande commessa a suo tempo acquisita negli Stati Uniti dall'Eads, con una procedura che favorisce marcatamente la Boeing, sottolinea la questione.

Rilevanti apparivano, fino a pochi mesi fa, i suoi programmi di espansione verso l'area del Mediterraneo, Nord Africa e Medio Oriente, nonché Russia, Brasile e anche verso Cina e India, dove peraltro la società è per il momento poco presente, pur registrando qualche primo significativo successo, anche se turbato da sospetti di tangenti. Anche in questo caso le recenti turbolenze nel mondo arabo hanno creato difficoltà di non poco conto ai programmi a suo tempo delineati.

Negli scorsi anni, due collaborazioni con altri partner in business non militari sembrano essersi concluse in maniera poco convincente.

Appare intanto negativa la decisione presa qualche anno fa di sbarazzarsi, a favore del Tesoro, della partecipazione nella STMicroelectronics, la presenza italiana più rilevante nei settori delle altre tecnologie. La partecipazione nella società di componentistica poteva forse essere un punto di attacco significativo verso una diversificazione qualificata e lontana dalle attività militari. La debolezza gestionale dell'attuale partner nazionale lascia ora campo abbastanza libero al socio francese, che detiene, insieme agli italiani, il pacchetto di controllo dell'impresa.

La seconda questione riguarda il consorzio Airbus, che vedeva, fino a tempi recenti, la partecipazione al capitale di tutte le principali nazioni europee esclusa proprio l'Italia. Ma il gruppo italiano – sostenuto dai vari governi che si sono succeduti – ha sempre preferito l'accordo con gli americani e la Boeing, che peraltro ha risolto in passato dei rilevanti problemi di sbocchi produttivi per alcuni degli impianti del gruppo. Ricordiamo che parallelamente anche Alitalia ha sempre fatto una scelta fondamentale filo-statunitense nell'allestimento e rinnovamento della sua flotta.

Un'altra questione riguarda la politica più generale di alleanze: ogni tanto viene a galla l'ipotesi di un'intesa, che potrebbe arrivare sino alla fusione, con la francese Thales, ma poi le nebbie coprono il progetto; pensiamo che gelosie nazionali e giochi di potere tra i vari gruppi al comando delle due organizzazioni blocchino l'ipotesi, che potrebbe avrebbe un senso industriale. La società francese, un po' più piccola di Finmeccanica, si trova peraltro in un momento di difficoltà.

Produzione, occupazione, rapporti sindacali, risultati economici e finanziari

I ricavi del gruppo Finmeccanica sono stati nel 2008 pari a circa 15 miliardi di euro, contro i 6,8 miliardi del 2001 e i 12,5 del 2006, mentre per il 2009 il risultato finale si è aggirato intorno ai 18,2 miliardi; questo aumento recente del volume di affari è stato ottenuto soprattutto grazie all'acquisizione di una grande impresa Usa, la Drs technologies, pagata apparentemente un prezzo esorbitante. Si tratta, complessivamente e in generale, di un aumento della cifra d'affari di quasi tre volte in otto anni. Il 2010 ha segnato invece un incremento modesto, con un fatturato che è arrivato a circa 18,7 miliardi. Anche il livello del portafoglio ordini è salito in misura rilevante di recente, anche se in misura minore rispetto al fatturato, passando dai 35,8 miliardi del 2006 ai 48,7 del 2010.

Per quanto riguarda la situazione economica e finanziaria del gruppo, il quadro più sfumato rispetto a quello della cifra d'affari e degli ordini. L'utile netto, dopo la punta massima del 2006, con un miliardo di euro, è sceso ai 521 milioni nell'anno successivo, per poi risalire a 718 nel 2009 e riscendere a 557 nel 2010; su questo fronte la società ha fatto meglio negli ultimi cinque anni che nel periodo precedente, dove registrava risultati spesso deprimenti. Ma la redditività sul capitale proprio si mantiene mediamente inferiore rispetto a quella degli altri grandi concorrenti europei.

La situazione finanziaria, in presenza di rilevanti investimenti, in particolare per le acquisizioni, nonché di una crescita della redditività non sufficiente, ha teso negli ultimi anni a un appesantimento, ma non sembra che ci sia motivo di allarme e il 2009 e il 2010 vedono un leggero miglioramento della situazione. La società non sembra ormai potersi permettere peraltro altri rilevanti impegni sul fronte dell'espansione esterna, a causa dell'intenso programma di investimenti conclusosi nel 2009.

Ora, le minacce rappresentate dalla crisi potrebbero comportare qualche difficoltà aggiuntiva proprio nel momento in cui l'espansione del fatturato del gruppo si sarebbe dovuto tradurre in risultati reddituali e finanziari più soddisfacenti. In altri termini, il ritorno economico degli ultimi rilevanti investimenti legati in particolare ai processi di internazionalizzazione potrebbe dimostrarsi molto inferiore alle attese, se non addirittura nullo o negativo.

Sul fronte dell'occupazione il gruppo contava al dicembre del 2009 circa 73.000 addetti e circa 75.200 a fine 2010, rispetto ai 56.600 del 2005, con una crescita

dovuta anch'essa essenzialmente all'espansione all'estero. Invece l'occupazione in Italia sembra essere in leggero, costante calo. Comunque la produzione nel nostro paese, anche se in diminuzione, è ancora maggioritaria mentre è relativamente importante in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e in Francia. Dal 2000 a poco tempo fa non si registravano rilevanti processi di ristrutturazione che toccassero in maniera importante l'occupazione del gruppo e in particolare, a nostra conoscenza, nessun significativo processo di decentramento produttivo, in particolare verso l'estero, al contrario di quello che sta accadendo in altre realtà produttive. Ma la situazione sta cambiando.

Anche per quanto riguarda la politica sindacale (Comito, 2009), le relazioni tra l'impresa e le rappresentanze dei lavoratori apparivano, sino a poco tempo fa, abbastanza buone. Questo fatto può essere spiegato attraverso la storia: Finmeccanica faceva parte del gruppo Iri, godeva di un sistema di relazioni sostanzialmente centralizzato e in qualche modo controllato dalla politica, che imponeva una linea morbida su quel fronte. Inoltre, pensiamo che tale carattere pacifico è stato mantenuto a causa della presenza piuttosto ingombrante di un grande cliente pubblico. Ma il deterioramento recente della situazione produttiva del gruppo sta avendo effetti negativi anche su questo fronte.

I rapporti tra politica, imprese, burocrazia pubblica

I soggetti che ruotano intorno al business militare, politici, imprese, burocrazia pubblica, devono finire necessariamente per intendersi, come diceva F. Braudel, per quanto riguardava i rapporti tra i mercanti e il potere politico. Vediamo soltanto alcuni aspetti di tali relazioni:

- un'impresa come Finmeccanica ha bisogno, nella sua espansione interna e internazionale, di un continuo supporto pubblico, che assume di volta in volta varie forme, da quello delle commesse in patria e del sostegno politico a quello dell'introduzione nei mercati esteri; tale sostegno appare vitale, anche se naturalmente il potere di fuoco del governo italiano per dimensioni e per efficacia è certamente inferiore a quello di altri stati e questo rappresenta una debolezza strategica della società, almeno in prospettiva;

- i grandi burocrati pubblici che si occupano, in un paese come gli Stati Uniti, di commesse militari sanno che al momento della pensione, o anche prima, potranno trovare incarichi di rilievo nel settore. Per quanto riguarda l'Italia, moltissimi ufficiali di carriera hanno per decenni lasciato l'esercito, la marina, l'aviazione, per

essere assunti nel settore imprenditoriale, in particolare in quello pubblico. Così molti ex alti responsabili militari sono stati inquadrati nella struttura di Finmeccanica. Si tratta soltanto di un aspetto del formarsi, anche in Italia, di un “complesso militare-industriale”;

- il settore è caratterizzato da ampi livelli di corruzione e di reati finanziari. Casi clamorosi scoppiati qualche anno fa, come quello di Bae System e di Eads, hanno cominciato a toccare di recente anche Finmeccanica, negli Stati Uniti come in Italia. È anche nota la commistione di interessi che esisteva tra l'amministrazione Bush jr. e le imprese del settore militare, che portava a opacità nella rendicontazione, spesso nascosta sotto il pretesto del segreto militare. Collateralmente, le imprese e la burocrazia pubblica mentono ai governi e al Parlamento, presentando spesso dei preventivi, non solo prudenziali, ma che prevedono soltanto il costo base dei progetti stessi, senza prendere in considerazione il costo degli equipaggiamenti, dei pezzi di ricambio, ecc., necessari in realtà per rendere operativo il progetto stesso. La realtà a consuntivo appare di solito molto diversa e naturalmente peggiore;

- il pacchetto del 30% del capitale di Finmeccanica ancora nelle mani del settore pubblico dà di fatto alla politica il potere di scelta dei consiglieri di amministrazione della società, ma ha avuto anche conseguenze nefaste sulla conduzione operativa del gruppo.

Gli sviluppi recenti

Il 2011 è stato certamente un *annus horribilis* per la società: ha portato alla luce tutti i problemi e le contraddizioni di una strategia avventurista e di una organizzazione interna molto censurabile.

Intanto si sono palesati gli evidenti problemi del mercato del settore militare. La crisi e gli alti livelli di indebitamento degli stati occidentali hanno costretto i responsabili politici a intervenire, ridimensionando la spesa per gli eserciti. Così in particolare il governo degli Stati Uniti ha deciso di tagliare la spesa militare di oltre 450 miliardi di dollari in dieci anni; anche se tali importi costituiscono una frazione molto ridotta delle spese totali, sono comunque tagli importanti perché segnano un'inversione di tendenza in un mercato che negli ultimi anni cresceva con costanza. Così si scende da 729 miliardi nel 2010 a 700 miliardi nel 2011. In particolare viene alleggerita la presenza militare in Europa.

Per quanto riguarda i paesi del nostro continente, la Germania ha deciso tagli

radicali e la Gran Bretagna ha varato un piano rilevante di economie, che mette tra l'altro in difficoltà i programmi britannici di Finmeccanica in particolare per il settore degli elicotteri.

Anche nel nostro paese il ministro della Difesa ha annunciato una revisione dei programmi di spesa; il budget per il 2012 potrebbe così essere inferiore rispetto a quello dell'anno precedente. Dovrebbe, tra l'altro, essere tagliato, nel lungo termine, il livello del personale, sia militare che civile. Sotto esame sono i programmi di acquisto di armi, compreso quello per gli F-35, con una riduzione del numero dei pezzi ordinati, che scendono da 130 a 90. Persino in Israele la crisi spinge ai risparmi.

A dispetto dei tagli praticati dai paesi occidentali, va invece sottolineato come i principali paesi emergenti, dalla Cina, all'India, al Brasile, alla Russia, anche sulla spinta anche della crescita rapida delle loro economie e di considerazioni strategiche, continuano nella loro corsa all'aumento degli stanziamenti. Così nel periodo 2011-2015 le spese per il settore dovrebbero crescere del 140% in Cina, del 70% in Brasile, del 40% in India, del 31% in Russia. Ma si tratta di mercati in cui Finmeccanica è poco presente.

Accanto a questi andamenti negativi del mercato, almeno dal punto di vista di Finmeccanica, vanno registrati gli altrettanti negativi sviluppi interni al gruppo. Sono venuti alla luce possibili fenomeni di corruzione e di nepotismo, nonché rapporti poco trasparenti con il mondo politico, italiano e internazionale. Sono apparse sui media notizie sui traffici più o meno leciti dei vari Bisignani, Lavitola, Mokbel, Tarantino e così via e la magistratura del nostro paese sta indagando in varie direzioni. Lo stesso sta facendo quella indiana. Sono stati coinvolti in alcune delle varie vicende anche lo stesso amministratore delegato, Guarguaglini e sua moglie, importante dirigente della società, ambedue peraltro ormai estromessi dal gruppo.

Infine il nuovo amministratore delegato, Giuseppe Orsi, indicato alla carica dalla Lega Nord, ha provveduto a spostare inopinatamente la sede della Alenia Aeronautica da Napoli, Pomigliano a Venegono superiore, in provincia di Varese.

Così i risultati economici e finanziari sono sempre meno positivi. Intanto il valore in borsa di Finmeccanica è precipitato a circa un terzo del suo valore contabile.

Il fatturato del 2011 dovrebbe aggirarsi tra i 17 e i 17,5 miliardi di euro, in rilevante calo rispetto all'anno precedente, intanto il gruppo evita di comunicare le previsioni relative al 2012.

Per i primi nove mesi del 2011 il risultato economico finale ha registrato una perdita di 324 milioni di euro, ma solo dopo aver considerato una plusvalenza di 443 milioni dovuta alla cessione di attività del gruppo (quote di Ansaldo Energia). In effetti è stata registrata nel periodo una perdita straordinaria di 753 milioni di euro, in gran parte attribuibile a componenti difettosi forniti alla Boeing, difetti dovuti alla poca attenzione e cura da parte del management responsabile, ed evidente indizio dello stato di confusione.

Mentre si annuncia che la cifra di fine anno potrebbe essere peggiore – aggirarsi tra 1,9 e 2,5 miliardi di euro; il nuovo amministratore delegato ha tirato fuori tutti gli scheletri dall'armadio –, annullando il dividendo. Anche gli ordini sono in calo.

Il livello del debito a fine anno 2011 dovrebbe aggirarsi intorno ai 3,5 miliardi di euro, non poco.

Si ha, in ogni caso, la netta sensazione che la forte crescita dimensionale ottenuta nell'ultimo decennio dalla società sia ormai arrivata a un sostanziale punto di arresto.

Nel frattempo si induriscono i rapporti con le rappresentanze sindacali. In particolare Alenia Aeronautica-Aermacchi da una parte, Ansaldo Breda dall'altra, sono coinvolte in importanti processi di ristrutturazione dei loro insediamenti italiani, con conseguenze potenzialmente molto negative a livello occupazionale, anche per quanto riguarda l'indotto.

Quale strategia per il futuro

Bisogna intanto considerare come il carattere di controllo pubblico dell'azionariato non abbia impedito al gruppo, come peraltro anche all'Eni, di ottenere rilevanti successi nel mercato mondiale e di crescere in maniera importante, almeno sino al 2010.

Peccato che tali successi siano stati ottenuti in un settore, quello delle armi, che è portatore di lutti e sciagure per il mondo.

Peraltro, tale strategia tutta centrata sul settore militare appare minacciata, come già indicato, da possibili tagli al mercato della Difesa da parte almeno dei paesi occidentali.

Mentre la questione delle ulteriori prospettive di sviluppo generali nel settore degli armamenti starà assillando l'attuale gruppo dirigente della società, si pone il problema di individuare una strategia di riconversione delle produzioni

dell'impresa verso impieghi pacifici (Comito, 2009). Non si può certo domandare una chiusura rapida delle attività del settore bellico, ciò sarebbe del tutto irrealistico. Si può però auspicare una graduale riconversione delle sue strategie, indirizzandole nel tempo verso impieghi pacifici, partendo dal *know-how* attuale e potenziale della società, che appare rilevante in diversi domini.

Per avere maggiori dettagli sul tema, bisogna considerare che, nei suoi business a tecnologia duale, bisognerebbe accentuare gli sforzi verso il settore dell'aeronautica civile e di quello spaziale. Pensando poi anche alle necessità dell'Italia, un campo di intervento prioritario dovrebbe essere quello legato all'energia – purtroppo la società si era invece inserita nel progetto della costruzione delle nuove centrali nucleari nel nostro paese, progetto poi per fortuna fallito –, nello specifico nelle aree nel risparmio energetico e nelle energie rinnovabili, settori nei quali sarebbe auspicabile un maggiore impegno del governo e di altre importanti società, dall'Enel all'Eni. L'indifferenza di tali gruppi sta contribuendo alla marginalizzazione del nostro paese sempre in un'area invece a fortissima crescita mondiale. Infine, l'altro settore su cui si potrebbe insistere appare quello dei trasporti di massa, attualmente in pieno boom in tutto il mondo, a partire dall'Asia.

Ma le strategie effettive dell'azienda stanno andando in direzione del tutto opposte: mirano a concentrare l'attività sui settori dell'aeronautica, della difesa e della sicurezza, tendendo invece a sbarazzarsi dei comparti dell'energia e dei trasporti.

Bibliografia essenziale di riferimento

Comito V., *Le armi come impresa. Il business militare e il caso Finmeccanica*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2009

Kheicidi M., Talbot D., *L'industrie aéronautique et spatiale: d'une logique d'arsenal à une logique commerciale*, in (a cura di) G. Colletis e Y. Lung, *La France industrielle en question, analyses sectorielles*, la Documentation Française, Parigi, 2006

Sipri, *Sipri yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford, 2011

Bilanci e comunicazioni ufficiali aziendali

I sistemi d'arma: il caso degli F-35

Francesco Vignarca

coordinatore Rete per il disarmo

Ormai il nome è famoso (o famigerato) quasi per tutti: il cacciabombardiere d'attacco Joint Strike Fighter F-35 e (soprattutto) i suoi costi sono arrivati all'attenzione dell'opinione pubblica. Colpendo l'immaginario di chi, pur non essendoselo mai chiesto, ha scoperto come le spese per un programma di armamento possano essere enormi (e sempre in crescita). In particolare se paragonate ai tagli di bilancio per aree come sanità, istruzione e welfare in un periodo di grande crisi economico-finanziaria.

Questo cacciabombardiere sembra quindi incarnare i problemi e le storture di qualsiasi programma militare di produzione e vendita di "sistema d'arma": non lo abbiamo messo sotto la lente di ingrandimento perché particolarmente antipatico rispetto ad altri o perché statunitense (come invece qualcuno ha insinuato). Ma l'essere il maggior programma d'armamento della storia e la concentrazione in un unico progetto di problemi di diversa natura (tecnica, industriale, economica) spinti tutti all'estremo grado ne fa il perfetto simbolo, soprattutto per le campagne e le associazioni dell'area del disarmo, degli sprechi e dei meccanismi conaturati al mondo degli armamenti e delle spese militari, che sono un tipo di impiego di denaro pubblico già di per sé inefficiente e che in Italia, oltre a essere abbastanza opache, necessitano di stampelle varie (in particolare il "decreto missioni") per poter mantenere vivo un comparto, quello della Difesa, caratterizzato da disequilibri forti tra spese per il personale ed investimento/esercizio. E che subisce soprattutto l'impatto dell'acquisto dei diversi sistemi d'arma, che per loro natura sono pluriennali e quindi bloccano i bilanci per molto tempo con acquisizioni spesso sovradimensionate e che fanno esplodere i costi ben oltre le previsioni iniziali (anche per il meccanismo di scelta attuale, che vedremo).

Per sottolineare la problematicità di questi costi non fruttiferi, che anzi distolgono fondi da impieghi che sarebbero maggiormente utili, il "caso F-35" è perfetto e quindi la mobilitazione per impedirne l'acquisto non deve essere vista come un'azione circoscritta, ma come una strada di sensibilizzazione a tutto tondo. Non comprare i 131 cacciabombardieri d'attacco previsti potrebbe perciò essere il pri-

mo passo per un'inversione di tendenza forte, verso la costruzione di una difesa reale per i cittadini (fatta di protezione del lavoro e rafforzamento del welfare) e di una vera sicurezza basata sulla pace e non sulle armi.

Cos'è il caccia F-35?

Il Joint Strike Fighter (F-35) è un caccia multiruolo di quinta generazione. Il progetto è faraonico, forse troppo, per un aereo da combattimento monomotore e monoposto, in grado di operare alla velocità del suono, ma con una velocità di crociera subsonica. È ottimizzato per il ruolo aria terra (quindi per l'attacco) ed ha due stive interne per le bombe che possono essere anche di tipo nucleare, con possibilità di proiezione in profondità. È un velivolo di tipo *stealth*, cioè a bassa rilevabilità da parte dei sistemi radar e di altri sensori, e avrà la capacità di operare come parte integrante di un "System of system", cioè all'interno di una combinazione data da combattimento, raccolta di intelligence, sorveglianza dei teatri e delle aree circostanti che interagiscono con i sensori terrestri ed aeroportuali. L'F-35 sarà sviluppato in tre versioni: *Conventional Take Off and Landing* a decollo e atterraggio convenzionali; *Carrier Variant*, per appontaggio su portaerei tradizionali dotate di catapulta; *Short Take Off and Vertical Landing*, a decollo corto e atterraggio verticale per portaerei.

Il progetto è realizzato in cooperazione da Stati Uniti ed altri 8 partner: Regno Unito (primo livello con partecipazione finanziaria pari al 10%); Italia ed Olanda (secondo livello, con partecipazione finanziaria pari al 5%) e Canada, Turchia, Australia, Norvegia e Danimarca (terzo livello con una partecipazione finanziaria pari al 1-2%). Si prevede la costruzione di 3.173 aerei, dei quali 2.433 sono per gli Usa, l'Italia ha deciso di acquistarne 131.

I problemi tecnici del super-caccia

Il progetto ormai impostato più di un decennio fa sta avendo delle performance di sviluppo e pre-produzione davvero negative, tanto che si è attirato le critiche tecniche e di efficacia anche da molte voci statunitensi non certo disarmiste. Le settimane più recenti hanno visto l'acuirsi di molte criticità.

Tra le questioni più problematiche c'è il nuovo casco avveniristico che non funziona come dovrebbe e nessuno sa come risolvere i problemi che sono stati identificati a fine 2010. Da qui i grattacapi si propagano verso altri aspetti delle prestazioni tecniche e operative dell'aereo: l'aggancio della coda della versione C

non funziona correttamente e non si possono eseguire atterraggi su navi mentre le capacità di combattimento aereo scontano la probabilità di gravi impatti operativi pericolosi per la sopravvivenza e le prestazioni del veicolo in aria.

È stato un rapporto di fine 2011 – *F-35 Joint Strike Fighter Concurrency Quick Look Review* – elaborato da alti ufficiali del Dipartimento della Difesa Usa a rivelare direttamente e impietosamente la mole di guai del programma. Tra i più preoccupanti, quello del meccanismo di aggancio di coda che ha fallito tutti gli otto test di atterraggio e a questo punto richiederebbe significativi cambi di progettazione, che potrebbero portare addirittura a ripensare la struttura del velivolo stesso. “Se questo cambiamento non dovesse andare a buon fine si corre il rischio di dover mettere pesantemente mano alla forma stessa della cellula dell’aereo, con impatti significativi” pure sulla sua impronta radar, afferma senza mezzi termini il report in uno dei suoi passaggi più critici.

Alcune indiscrezioni rivelano che a ottobre 2011 ci sono state 725 diverse “richieste di modifica” in attesa di essere evase. Queste cifre sono indicative del grande volume di cambiamenti ancora in corso su questo programma e il povero stato di avanzamento generale. Il report indica come causa della maggioranza dei problemi, in particolare con il conteggio del conseguente impatto sui costi, la scelta di implementare le modifiche all’aereo (sia ai prototipi che ai velivoli di prima produzione) mentre la sua progettazione è ancora sotto test e viene continuamente cambiata. Il cosiddetto “*concurrency risk*”, che è stato mantenuto come scelta di fondo nonostante problemi nello sviluppo dell’F-35 che “nell’ultimo decennio hanno coinvolto peso, producibilità e ascesa verticale” tra le altre cose. Questo rischio e i vari grappoli di guai di natura progettuale e produttiva sono analizzati in profondità (con dati, modelli di analisi e grafici esplicativi) nel rapporto voluto dai vertici della Difesa Usa.

Con questa prospettiva sono ovviamente molto più comprensibili le paure recentemente mostrate dagli stessi militari, in particolare quelle dell’aviazione. La US Air Force è infatti giunta alla conclusione che è un po’ troppo presto per permettere a qualcuno, al di fuori dei piloti di prova, di volare con l’F-35. Secondo rivelazioni del sito InsideDefense.com lo stesso segretario (cioè capo) del Dipartimento dell’Air Force, Michael Donley, ha concordato con Michael Gilmore, direttore dei test operativi, che l’F-35 non è pronto per iniziare l’addestramento dei piloti alla base di Eglin in Florida “L’Air Force concorda con il Dr. Gilmore sui rischi ancora associati all’addestramento con il Joint Strike Fighter”, secondo la

sintesi di un memo inviato da Donley a Frank Kendall, capo ad interim dell’Ufficio Acquisizione Armi del Dipartimento della Difesa. “Abbiamo sottolineato come un ordine Mfr (Military Flight Release), che consentirebbe di iniziare operazioni di volo, non verrà inviato a breve e di conseguenza altri addestramenti non avranno inizio fino a che questi rischi non siano stati ridotti con processi stabiliti”.

Chi non è d’accordo è ovviamente il gigante dell’industria militare Lockheed Martin, capo-commessa dell’intero progetto; secondo loro sono in corso di definizione ulteriori contratti di acquisto. Procede dunque una pressione verso la seconda fase di produzione perché, a detta dell’azienda, le linee di produzione sono pronte e i costi operativi si stanno stabilizzando (nessuna parola invece su quanto si è speso fuori dal budget finora). Oltre che in ambito militare, tutte queste recenti rivelazioni sono così numerose da mettere in discussione la sospensione (o anche la chiusura) del programma persino nella testa di alcuni importanti esponenti della politica statunitense e di alcuni boss del Pentagono.

“I problemi sorti negli ultimi 12 mesi ci hanno sorpreso per la quantità di cambiamenti a cui ci costringeranno e per il costo” ha dichiarato il vice ammiraglio David Venlet oggi a capo del Board del Programma Jsf (che ha raggiunto i 400 miliardi di dollari di costo complessivo). “Si tratta per la maggior parte di piccole cose, ma quando si mettono tutte insieme guardando in che parte dell’aereo si trovano (e come sia difficile intervenire per sistemarli dopo l’acquisto) ci accorgiamo di trovarci di fronte ad un onere di acquisto che ci fa mancare l’aria. Fondamentalmente, tutta l’impostazione del progetto è stata un errore di calcolo” ha concluso Venlet.

La preoccupazione ha contagiato anche la politica, e persino un “falco” come il repubblicano John McCain ha sentenziato al Senato: “Quando il capo del programma militare più costoso e di alto profilo nella storia degli Stati Uniti dice efficacemente, ‘Un attimo! Abbiamo bisogno di rallentare molto i tempi di ciò che stiamo comprando!’... noi tutti dovremmo prestare molta attenzione”.

F-35: quanto ci costi!

Come è stato già detto, quello del Joint Strike Fighter è il programma militare più costoso della storia, con stime di esborso in continua crescita. Attualmente, con i dati in nostro possesso, possiamo a buon diritto ritenere che i costi di acquisto dei 131 caccia F-35 si aggireranno sui 15 miliardi di euro complessivi per l’Italia.

Infatti dopo un silenzio abbastanza lungo, la Lockheed Martin ha reso note, circa un anno fa, le prime cifre con cui sarebbero venduti agli Usa i 30 aerei della prima produzione di linea di montaggio. Il costo complessivo supererebbe i 5 miliardi di dollari, compresi di eventuali integrazioni successive di sistemi avionici e d'arma, ma esclusi i motori. Ciò porterebbe il costo medio per singolo esemplare intorno ai 170 milioni di dollari, senza i propulsori. Il 79% in più rispetto al costo unitario di 94,8 milioni di dollari calcolato nel giugno 2006 dal Centro Ricerche del Congresso Usa e il 174% in più rispetto al costo iniziale di 62 milioni di dollari previsto dalla Lockheed Martin.

Le ultime stime di costo medio, relativo quindi a tutte le versioni sviluppate, diffuse dal Pentagono successivamente a questi dati aziendali parlano di 133 milioni di dollari per esemplare, comunque ben al di sopra di qualsiasi stima previsionale (anche aggiornata). Come già evidenziato, questi costi unitari proiettano per l'Italia una spesa di circa 15 miliardi di euro, a cui bisognerebbe aggiungere i costi dei propulsori stimabili in 7,3 milioni di dollari ad esemplare che, calcolati in euro e moltiplicati per il numero degli aerei – in acquisto con i soldi dei contribuenti italiani – portano una spesa ulteriore pari a 735 milioni di euro.

Se aggiungiamo a questi conteggi i soldi già spesi dall'Italia per le prime fasi di sviluppo e per la costruzione delle strutture di Cameri, otteniamo un salatissimo conto di circa 18 miliardi di euro, addirittura molto più alto delle stime già allarmanti diffuse nel 2009 dalle campagne di natura disarmista.

Il tutto a partire da dati ufficiali Usa paradossalmente più attendibili di quanto riportato nella Nota aggiuntiva della Difesa che da anni espone sempre la medesima cifra come conteggio all'ingrosso non aggiornato visto che un costo definitivo non esiste (sottolineiamo come il costo Usa sia basilare in questo senso, e il prezzo per gli altri paesi vi è automaticamente agganciato poiché la legge statunitense impedisce di vendere armi ad altri paesi ad un prezzo minore di quello pagato dal Pentagono).

Senza infine dimenticare che, in particolare per i progetti aeronautici, i costi maggiori per gli armamenti di questa natura si hanno per il mantenimento e per la gestione dei velivoli.

Le cifre esposte si riferiscono a soldi da pagare in corrispondenza dei singoli contratti d'acquisto, spalmati su più anni. Dando retta alla tabella (presente nell'ultimo accordo intergovernativo del Programma) che distribuisce la produzione dei velivoli per singolo anno e singolo Paese, invero un po' datata, l'Italia

dovrebbe iniziare ad acquistare aerei nel 2012 (4 esemplari) per finire nel 2023 (10 esemplari con picco di 13 aerei tra il 2016 e il 2018). Le consegne effettive sono previste due anni dopo la firma di ciascun contratto. Proiettando il tutto in termini monetari ciò comporterebbe un costo dai 460 ai 1.495 milioni di euro l'anno, da qui al 2023, con un costo medio annuale di almeno 1.250 milioni.

Le enormi cifre con cui si è finanziato finora, e si dovrà finanziare sempre di più in futuro, l'intero programma Jsf si rendono problematiche anche in relazione al contesto di crisi economica mondiale. Allo stato attuale il Pentagono spende 181 miliardi di dollari ogni anno, quasi un terzo del suo budget di base, per il costo del personale militare: 107 miliardi di dollari per stipendi e indennità, 50 miliardi per l'assistenza sanitaria e infine 24 miliardi per pagare le pensioni. Una quota ancora minima se pensiamo che in Italia il costo dedicato al personale è considerevolmente più alto. La tendenza al taglio americano delle spese militari, oltre che strategica, è comunque inserita nel trend in discesa in corso da un anno e dovuto alla pessima congiuntura economica mondiale.

Tra i programmi d'armamento l'obiettivo principale dei tagli pare sia proprio il programma F-35 Joint Strike Fighter. Il Pentagono si prepara quindi a ristrutturare il programma per la terza volta in tre anni con il rinvio della produzione di oltre 120 aerei per risparmiare denaro e avere più tempo per lo sviluppo dei caccia. Tali modifiche al programma dovrebbero garantire risparmi al Dipartimento della Difesa di circa 15 miliardi di dollari nei bilanci dal 2013 fino al 2017.

Al centro del dibattito l'effettiva necessità di avere a disposizione caccia con capacità *stealth* avanzate o se le missioni previste potrebbero essere effettuate con il meno costoso F-16. Il principale vantaggio dell'F-35 sarebbe la potenziale capacità di eludere i sistemi radar che ne renderebbe difficile l'abbattimento. Caratteristica importante, per gli Stati Uniti e per chi, come l'Italia, disporrà del caccia, solo in previsione di una guerra con un altro Paese dalla tecnologia militare realmente avanzata. "Conterebbe qualcosa contro l'Iran, sarebbe molto importante contro la Cina", ha dichiarato Michael E. O'Hanlon, analista presso la Brookings Institution. Ma per il resto si tratterebbe di un giocattolino molto costoso e nulla più.

Tutto ciò riguarda però solo i costi e, paradossalmente, non dovrebbe essere la cosa più preoccupante per i sostenitori della continuazione, anche tricolore, del programma. Perché i veri problemi riguardano soprattutto il controllo della parte di sviluppo e produzione, che sta pericolosamente deragliando e che ha già com-

portato un blocco dei pagamenti verso Lockheed Martin. Il Pentagono è pronto a prendersi un ruolo più forte nella conduzione del programma, che non sia più solo quello di osservarne i progressi e dare indicazioni all'industria, bensì quello di entrare nella stanza dei bottoni e dire quotidianamente a Lockheed cosa deve fare e come deve muoversi.

Lo si evince da un documento dello scorso agosto prodotto dal direttore della parte ingegneristica del Programma Jsf. Nel documento si afferma che la sfida da affrontare è quella di un più forte controllo governativo del raggiungimento dei requisiti assegnati. In pratica rimettere il tutto in carreggiata dopo la perdita di controllo di alcuni elementi del programma, come da tempo sottolineato da alcuni critici. Aggiungendo a questo una diapositiva del documento in cui si dice che il gruppo controllo ingegneristico dovrà passare da funzioni di "supervisione e riporto" a funzioni di "impegno diretto e influenza", chiarendo così il cambio radicale di rotta: in pratica "commissariamento" di Lockheed Martin.

Tradizionalmente, in merito ai programmi militari, i tecnici del governo Usa monitorano le attività aziendali relazionando agli alti funzionari della Difesa e del Congresso, cosa stia accadendo e quali siano i risultati raggiunti. Ma queste diapositive sembrano indicare che il Joint Program Office del Jsf invierà direttamente proprio personale a Fort Worth, dove ha sede il programma Lockheed Martin e dove gli aerei sono effettivamente assemblati, impegnandosi in una supervisione continua e in un intervento rapido sul campo nonché nel processo di progettazione.

Nell'ottobre del 2011 infatti, pur ribadendo che l'azienda stava compartecipando al costo derivante dai problemi di fissaggio che si erano evidenziati nei test di volo, Robert J. Stevens, amministratore delegato della Lockheed, ha dovuto ammettere che il Pentagono stava trattenendo una parte dei pagamenti relativi all'F-35. Stevens ha detto che il Governo si era tradizionalmente fatto carico di tali costi, ma che Lockheed era disposta a sostenere le spese in cambio di riservatezza sulla situazione.

Funzionari del Pentagono hanno affermato che non finiranno di negoziare un contratto per il prossimo gruppo di aerei o non pagheranno Lockheed Martin per parti già acquistate a meno che l'azienda non si impegni a condividere qualsiasi costo di modifica.

Già ora la compagnia e i suoi fornitori hanno un credito per circa 750 milioni di dollari che, data la fermezza di questa posizione, potrebbe salire a 1,2 miliardi entro fine anno.

Inoltre profondi dubbi sull'impatto dei costi, vengono avanzati non solo dagli Usa ma da tutti i Paesi partner del programma. Il Canada ha fatto condurre al proprio Parliamentary Budget Officer (un ufficio che fornisce analisi economiche indipendenti al Parlamento) uno studio sulla partecipazione al Jsf dai risvolti interessanti sia per quanto emerso sul costo complessivo, sia sull'utilizzo degli aerei e sull'impatto previsto per gli anni di utilizzo.

Partendo dal presupposto che il Canada, a causa delle proprie necessità di aeronautica militare, abbia scelto questo programma Jsf senza mettere in pista alcuna idea di scelta concorrenziale, il Pbo ha stimato un costo totale per il paese, somma di contratto di acquisizione e mantenimento operativo, pari a 29,3 miliardi di dollari Usa. Diviso per i 65 velivoli da comprare, questo si traduce in un costo di circa 450 milioni di dollari (costanti 2009) per tutta la vita di ogni aereo. Questa cifra va confrontata con il costo medio di acquisto per aeromobile: sebbene Lockheed Martin continui a credere ad una sua diminuzione anche gli analisti canadesi considerano impossibile credere, con tutte le recenti prove a disposizione, che esso si riduca alle stime previsionali dell'azienda formulate dall'azienda oltre 10 anni fa.

Non solo tali valori di costo unitario di produzione non si avvicinano minimamente alle stime di costo totale del Pbo, ma sono addirittura notevolmente inferiori a previsioni effettuate da organismi del Dipartimento della Difesa Usa che vanno da 91 a 128 milioni di dollari.

Un confronto che ribadisce precedenti nostre sottolineature rispetto al fatto che, in un programma aeronautico del genere, il conto più salato arrivi dopo la fattura di acquisto (secondo i dati Pbo più del raddoppio dei costi da sempre considerati).

In questo frangente di crisi economica generalizzata, il problema principale per tutti rimane quello finanziario. Addirittura nella civile ed istituzionale Norvegia (dove alcuni esponenti politici hanno persino espresso preoccupazione sul fatto che l'acquisto del caccia da Lockheed Martin potrebbe configurare una violazione della Convenzione Internazionale sulle munizioni a grappolo) alcuni ufficiali del ministero della Difesa sono stati più "stealth" del caccia stesso, nascondendo al Parlamento i costi totali, più alti del previsto in confronto con il caccia svedese Gripen.

Anche nell'emisfero meridionale, l'Australia ha recentemente deciso di rinviare ulteriormente la decisione – inizialmente attesa per il 2012 – sul proseguimento

dell'acquisto di 100 F-35 (controvalore 16,8 miliardi dollari) o sull'ipotesi di cercare un'alternativa realistica proprio per i ritardi nelle consegne e dei continui superamenti dei costi.

Le scuse italiane per comprare il caccia e la campagna "Taglia le ali alle armi"

Ma per quale motivo l'Italia si è gettata a capofitto in questa avventura dei caccia? E perché, diversamente da altri paesi, non sta mostrando alcun segno di ripensamento a riguardo? La scusa maggiormente utilizzata in questi anni per prevenire questa possibilità è stata l'esistenza di "penali" per l'uscita dal programma.

Ma dalla documentazione ufficiale dell'operazione che si trova sul sito www.jsf.mil si evince qualcosa di ben diverso (come dimostrato dall'inchiesta *Caccia a tutti i costi* pubblicata a gennaio 2012 da "Altreconomia"): l'uscita del nostro Paese dal programma non comporterebbe oneri ulteriori rispetto a quelli già stanziati e pagati per la fase di sviluppo e quella di pre-industrializzazione. Lo prevede il "Memorandum of Understanding" del Joint Strike Fighter (in pratica, l'accordo fra i Paesi compartecipanti) sottoscritto anche dall'Italia con la firma apposta il 7 febbraio del 2007 dall'allora sottosegretario Giovanni Lorenzo Forcieri (governo Prodi). La sezione XIX del documento nell'ultimo aggiornamento ufficiale di fine 2009 stabilisce che qualsiasi Stato partecipante possa "ritirarsi dall'accordo con un preavviso scritto di 90 giorni da notificarsi agli altri compartecipanti" (par.19.4). In tale evenienza il Comitato Esecutivo del Jsf deciderà i passi successivi e il Paese che intende lasciare il consorzio continuerà a fornire il proprio contributo, finanziario o di natura operativa, fino alla data effettiva di ritiro. Il Memorandum mette comunque al riparo tale mossa da costi ulteriori. In caso di ritiro precedente alla sottoscrizione di qualsiasi contratto di acquisto finale degli aerei nemmeno i costi di chiusura della linea produttiva, altrimenti condivisi, potrebbero essere imputati (par. 19.4.2) e "in nessun caso il contributo finanziario totale di un Paese che si ritira – compresi eventuali costi imprevisi dovuti alla terminazione dei contratti – potrà superare il tetto massimo previsto nella sezione V del Memorandum of Understanding" (par. 19.4.3). Ma cosa stabilisce questa sezione? Che i costi non-ricorrenti e condivisi di produzione, sostentamento e sviluppo del progetto siano distribuiti, secondo tabelle aggiornate a fine 2009, in base al grado di partecipazione al programma di ciascuno Stato. Per l'Italia ciò

significa, nell'attuale fase (denominata "Psfd": Production, Sustainment, Follow-on Development), una cifra massima totale, calcolata a valori costanti del dollaro, di 904 milioni.

Niente di più, in caso di ritiro prima di un qualsiasi contratto di acquisto dei velivoli. Addirittura agli Stati Uniti è concesso, nel paragrafo 19.7, un ritiro unilaterale dal programma sebbene il totale previsto di 2.443 aerei da acquistare (cioè il 75% del totale) impedisca nei fatti di compiere tale scelta. Proprio sulla base di queste parti dell'accordo Norvegia, Canada, Australia e Turchia hanno di recente messo in discussione la loro partecipazione al programma, in qualche caso arrivando a una vera e propria sospensione. Alle spese che l'Italia ha già pagato per il programma Jsf occorre aggiungere inoltre il miliardo di euro circa pagato per la precedente fase di sviluppo Sdd (System Development and Demonstration) e i circa 800 milioni di euro previsti complessivamente ed in autonomia per l'impianto Final Assembly and Check Out (Faco) di Cameri. L'insediamento costituirà il secondo polo mondiale di assemblaggio degli F-35, ed è stato voluto fortemente dal governo italiano in cooperazione con i Paesi Bassi. Cameri è la sede in cui Alenia (un'industria privata in un insediamento produttivo pubblico) dovrebbe costruire le ali (ma solo quelle sinistre) del velivolo. L'appalto è stato assegnato alla società controllata da Finmeccanica per sub-contratto. Fatti due conti, il totale degli oneri già determinati a carico del contribuente italiano ammonta a 2,7 miliardi di euro. E ci si potrebbe fermare qui.

La situazione sarebbe completamente diversa in caso di sottoscrizione già avvenuta del contratto di acquisto degli aerei: non più un accordo tra Stati partner per la suddivisione di costi di un progetto congiunto, ma vero e proprio ordine di acquisto inoltrato all'azienda capo-commessa Lockheed Martin. In tale caso l'investimento andrebbe a lievitare sia per il costo in sé dei 131 velivoli previsti, sia per le penali in caso di ritiro, che sicuramente l'impresa Usa non mancherebbe di esplicitare. Per questo Lockheed Martin ha cercato, negli ultimi anni, di premere per la costituzione di un consorzio di acquisto tra alcuni dei Paesi aderenti al progetto. Già dal 2007 i manager del board Jsf hanno incoraggiato i partner, con la promessa di prezzi più bassi, a sottoscrivere contratti di acquisto. Ma questa ipotesi prevedeva sanzioni: qualsiasi cliente avesse annullato o ritardato le consegne avrebbe dovuto compensare gli altri membri del consorzio per l'aumento dei costi unitari derivanti. Una spada di Damocle che non è piaciuta a nessuno, tanto che fonti del governo australiano hanno dichiarato "morta" la trattativa già a fi-

ne 2009. Fonti militari ci confermano oggi che nemmeno lo Stato italiano, dopo il Memorandum del 2007, ha firmato ulteriori accordi a livello governativo.

L'altra motivazione forte per supportare la continuazione della partecipazione italiana è il favoleggiato "ritorno tecnologico", che invece non ci sarà perché gli Stati Uniti si tengono bene stretti tutti i segreti che stanno nel cuore del caccia Jsf; in un "sistema di sistemi" come questo caccia si tratta principalmente di elementi di software e gestione/acquisizione dati di combattimento. Prova ne sono sia il rifiuto di passare ad Israele, alleato privilegiato, la capacità di gestione e riparazione del "cervello" dei velivoli, sia i dubbi della Turchia sul proseguimento del programma, dettati proprio dai bassi ritorni tecnologici ed industriali. Al massimo, come nel caso italiano, vengono cedute ad aziende straniere parti di lavorazione di natura più meccanica e manifatturiera.

L'Italia ha in corso un braccio di ferro con la Lockheed Martin e il Dipartimento della Difesa Usa per i ritorni industriali. La scarsa disponibilità di Washington a cedere il *know-how* del velivolo e la partecipazione al progetto che si basa sul principio competitivo del "*best value*", cioè senza prevedere ritorni industriali garantiti, non sono due buone premesse.

Secondo la Difesa nella struttura industriale di Cameri si creeranno circa 600 posti di lavoro (nella fase di picco), più una spinta occupazionale nelle aziende locali e nazionali quantificata in circa 10.000 posti di lavoro. Una cifra sicuramente esagerata, se si pensa che nel 2008 in Italia l'industria a produzione militare ha dato occupazione a 26.395 persone. È più realistica l'ipotesi delle parti sociali che parlano di 200 occupati più altri 800 nell'indotto. In realtà, molti saranno di fatto solo ricollocazioni di chi perderà il posto di lavoro per i tagli all'Eurofighter. In questo settore, bisogna tener presente che alti sono i profitti dell'industria militare, anche perché garantiti dai governi, ma basse sono le ricadute occupazionali in base ai soldi investiti. In Europa nel settore industriale militare tra il 1993 e il 2003 sono stati cancellati 750.000 posti passando da 1.552.000 occupati a 772.000.

Secondo le ultime dichiarazioni governative (da parte dell'ex-sottosegretario Crosetto proprio a Cameri) il ritorno industriale del progetto arriverà al 75% del denaro impiegato dallo Stato. Non è ben chiaro se tale ritorno si avrà su tutti i caccia F-35 costruiti in Europa oppure solo su quelli direttamente acquistati dall'Italia. Sicuramente si tratta però, per stessa ammissione del Governo, di una spesa maggiore del ritorno, per avere poi a disposizione, un caccia inutile sia alle neces-

sità vere di sicurezza sia alle stesse richieste del mondo militare (in particolare se verrà eliminata la versione B a decollo verticale).

Non ci sono dati chiari nemmeno sul numero di aziende italiane partecipanti in qualche modo (anche solo per l'indotto) alle lavorazioni industriali per il Jsf. In un recente intervento in Parlamento, il ministro Di Paola ha parlato di 40 aziende, ma documenti ufficiali di Lockheed Martin riducono questo numero a circa una ventina. La commessa più grossa atterrata nel nostro paese è quella relativa alla costruzione delle sole semi-ali per un totale di 790 aerei. Una cifra già ridotta rispetto agli iniziali 1.215 aerei ma che è ancora minore se consideriamo i contratti che sono stati effettivamente già firmati ufficialmente e che prevedono per Alenia Aeronautica la produzione di 200 ali.

Con la mobilitazione "Taglia le ali alle armi" promossa dalla Rete Italiana Disarmo, dalla Campagna Sbilanciamoci! e dalla Tavola della Pace per chiedere al Governo di non procedere all'acquisto di 131 cacciabombardieri F-35 al costo di circa 15 miliardi e di investire i fondi risparmiati per progetti più utili alla collettività si è creata una maggiore consapevolezza sulla portata di tale progetto che si voleva invece non far conoscere all'opinione pubblica.

Più di 45.000 firme raccolte anche con l'aiuto di Grillo News, l'appoggio di quasi 400 associazioni, il supporto di Unimondo e di Science of Peace. Dopo il velocissimo passaggio parlamentare dell'aprile 2009 che ha dato il via libera al progetto, oggi sono depositate in Parlamento 2 mozioni firmate da diversi Deputati e Senatori che chiedono la sospensione del progetto.

Un primo risultato: a margine dell'incontro del 24 novembre 2010, organizzato dalla nostra campagna, il sottosegretario Crosetto ha per la prima volta ufficialmente ammesso che la Difesa (complici soprattutto i costi) sta ripensando al quadro complessivo degli acquisti del caccia. "Stiamo ripensando la parte del programma Joint Strike Fighter che riguarda i 62 velivoli F-35 B a decollo rapido e atterraggio verticale" ha confermato poi alle agenzie di stampa.

Nelle ultime settimane la campagna è riuscita a squarciare il muro di gomma alzato per coprire il progetto dell'F-35. Ora nessuno può dire di non sapere quello che stava per fare il nostro governo, e questo ha messo in difficoltà la Difesa e portato allo scoperto il ministro-ammiraglio Giampaolo Di Paola che dopo aver iniziato il suo mandato con un'indisponibilità totale ai tagli alla Difesa, ora annuncia la ridefinizione del Modello di Difesa e tagli al personale e ad alcuni sistemi

d'arma. Per il momento sull'F-35 ha fatto intendere che ci sarà solo una lieve sforbiciata, ma la Campagna non demorde e prosegue la sua strada per far annullare tutto il progetto.

I sistemi d'arma: come vengono comprati?

Usualmente, quando si affrontano tematiche di natura militare, gli attrezzi del mestiere che si sentono nominare sono armi e armamenti propriamente detti. Tutto ciò però non esaurisce, nella struttura moderna degli affari militari, la dotazione degli eserciti e dei soldati. I protagonisti veri sono ora i “sistemi d'arma”, cioè le configurazioni integrate tra l'arma vera e propria e il mezzo o supporto che ne rende possibile o ne amplifica la possibilità di utilizzo.

Ad esempio un normale camion che trasporta militari, aumentando le capacità di movimento e con l'installazione di una mitragliatrice diviene un sistema d'arma, come lo è d'altro canto un aereo (di per sé solo un mezzo tecnologico che serve a volare) che trasporta bombe e missili, o un elicottero in configurazione da battaglia. Nella teoria e tecnologia militare moderna il concetto di sistema d'arma, che per altri versi è ben consolidato, si sta sempre più amplificando, arrivando ad inglobare pure il soldato stesso, in futuro sempre più dotato di dispositivi di intercomunicazione ed acquisizione dei dati dal campo di battaglia.

Mentre tutto questo sviluppo porta verso il “militare del futuro” in Italia il testo legislativo di partenza per le procedure di approvvigionamento di armamenti e sistemi d'arma ha ormai oltre venti anni: è la legge n. 436 del 4 ottobre 1988. L'articolo 1 di quella che è titolata come “Norme per la semplificazione e per il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa” prevede due modalità per approvare i programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati alla difesa nazionale: con una legge, qualora richiedano finanziamenti di natura straordinaria; con un decreto del ministero della Difesa, quando si tratta di programmi finanziati attraverso gli stanziamenti ordinari di bilancio. Nel secondo caso, salvo che i programmi non si riferiscano al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte, prima dell'emanazione del decreto, il ministro deve acquisire il parere delle competenti commissioni parlamentari, che hanno tempo tre mesi, altrimenti è inteso che non vogliono esprimere un parere.

Il tutto configura un sistema di controllo che in realtà non è tale, perché ci sono progetti di lunga durata (anche decenni) e forte impatto -sia sugli strumenti

di sicurezza del Paese che sui fondi a disposizione del Governo- che vengono assunti con una semplice decisione iniziale. Da quel momento in poi permane in pratica un vuoto di procedure di controllo in grado di valutare lo sviluppo tecnico e finanziario dei programmi di armamento oltre che rimetterne in discussione periodicamente il senso generale e l'eventuale necessità di fondo. Un sistema basato a bella posta sull'inerzia proprio perché, in mancanza di meccanismi stabiliti (pur se minimi) deve giocoforza affidare la supervisione parlamentare – e quindi in ultima analisi democratica –, a meccanismi precari come i tempi ristretti dell'agenda di Commissione o alle alchimie degli equilibri politici del momento.

Il meccanismo previsto dalla legge non funziona proprio perché il Parlamento interviene solo nella fase preventiva del Decreto, senza avere poi tutti gli strumenti tecnici per eseguire una reale valutazione strategica, economica e di mercato.

Una volta poi che è partito il progetto non resta che mettere mano al portafogli e continuare a pagare ingenti cifre, spesso per anni e anni.

Siamo nel cuore della questione. Qui si scopre che dei progetti di alta rilevanza sia per le casse statali che per il concetto stesso della nostra struttura militare – di volta in volta ritenuto di difesa o di proiezione offensiva o di intervento rapido in teatri di crisi – vengono decisi e discussi solo in origine, senza alcun tipo di controllo continuativo da parte delle strutture democratiche che fanno capo al Parlamento.

Con un parallelismo facilmente comprensibile: è come se si comprasse una casa sulla carta senza poi avere la facoltà (o l'intenzione, a essere maligni fino in fondo) di controllare l'avanzamento dei lavori, i tempi, i costi e le scelte relative agli impianti e ai materiali. Praticamente la casa di qualcun altro, in particolare del costruttore.

Lo stesso si può dire per il meccanismo di scelta dei grandi sistemi d'arma delle nostre forze armate: da subito vengono tolti dagli occhi del dibattito parlamentare e pubblico, diventando giocattoli nelle mani dei decisori della Difesa e ovviamente delle aziende militari produttrici. Il tutto grazie ad un percorso di scelta che vorrebbe far prevalere in principio dei criteri tecnici che ben poco però contano nell'evoluzione di tali progetti.

Eppure, come è stato dimostrato da recenti lavori di ricerca di natura economica, se invece che sulle armi si investisse, per esempio, su sanità ed energie rinnovabili raddoppierebbero i posti di lavoro e lo sviluppo economico aumenterebbe di una volta e mezza. Investire sulle fonti rinnovabili vuol dire uscire dalla

dipendenza dal petrolio, insieme all'acqua una delle cause principali dei conflitti in corso e aumentare la qualità della vita nonché la creazione di molti posti di lavoro. Una recente ricerca dell'Università Bocconi commissionata da Science for Peace ha dimostrato come la riduzione di pochi punti percentuali delle spese militari, senza andare ad incidere in maniera significativa sul Pil (anche solo non considerando le alternative di utilizzo di questi soldi), libererebbe diversi miliardi di euro di risorse pubbliche per un reimpiego su altri settori.

Un mondo senza conflitti, secondo i calcoli dell'australiano Institute for Economics and Peace che elabora il Global Index of Peace, avrebbe creato un valore economico positivo di 8.000 miliardi di dollari, con un terzo di questa cifra derivante dalla riconversione dell'industria bellica.

Proviamo a costruirlo anche iniziando a dire no a programmi d'armamento inutili, mastodontici e altamente dannosi, anche se non dovessero sparare un singolo colpo.

Le spese militari nel mondo

Sergio Andreis

Campagna Sbilanciamoci!

La spesa militare globale nel 2011¹, secondo i dati resi noti lo scorso 17 aprile dal Sipri, ha continuato ad aumentare: dello 0,3% in termini reali rispetto al 2010, raggiungendo i **1.740 miliardi di dollari**. Il totale era di **1.630 miliardi** nel 2010 con gli aumenti più consistenti registrati per quell'anno in Sud America (5,8%) e Africa (5,2%), mentre in Asia e Oceania, l'incremento era stato dell'1,4%, uno dei tassi più bassi degli ultimi anni. L'Europa aveva registrato un calo del 2,8%, ma resta, dopo il Nord America, la regione che spende di più. Nel 2011 le diminuzioni registrate negli Usa, nella Ue, in America Latina e in India sono stati compensati dai forti aumenti di Russia (+9,3%), Cina (+6,7%).

I primi dieci paesi per spesa militare nel 2010 raggiungono il 75% del totale, con i soli Stati Uniti al 43%, molto avanti rispetto alla Cina che si colloca al secondo posto. Ma se si considera la Ue, già la somma di Regno Unito, Francia, Germania e Italia è superiore al dato cinese.

La quota del Pil varia dall'1,0% del Giappone al 10,4% dell'Arabia Saudita, con tre dei dieci paesi che spendono di più – Russia, Arabia Saudita e Stati Uniti – che hanno superato la media globale del 2,6%.

Per quanto riguarda la **produzione di armamenti** il Sipri nota che *Nonostante la crisi finanziaria del 2008 e la successiva recessione globale, i produttori e le imprese che forniscono servizi militari hanno continuato a incrementare le vendite di armi. Allo stesso tempo, l'attività di acquisizione ha conosciuto una generale ripresa, anche da parte di paesi non-Ocse nei mercati delle armi Ocse e sulla grande scala. I tagli delle spese militari proposti nel 2010 in Europa Occidentale e negli Stati Uniti in futuro avranno probabilmente un impatto sui produttori di armi, ma resta da vedere quale.*

Da alcuni anni l'istituto svedese propone il *Sipri Top 100*, che ordina le maggio-

(1) Grazie al *TWAI-Torino World Affairs Institute* – www.twai.it – è disponibile anche in italiano la sintesi dell'Annuario 2011 dell'Istituto di Ricerche sulla Pace di Stoccolma, *Sipri* – www.sipri.org – creato nel 1966 con una decisione del Parlamento svedese, finanziato in gran parte dal governo di Stoccolma, inserito dal *Think Tank Index* fra i principali enti di ricerca mondiali, è riconosciuto come punto di riferimento indipendente in materia di conflitti armati, non proliferazione, spesa militare, produzione e commercio di armamenti. I dati riportati in questo articolo riprendono la sintesi dell'Annuario *Sipri* 2011 del Twai – www.twai.it/upload/pdf/sipri-2011-italian-summary.pdf

SPESE MILITARI (PER REGIONE) 2010

Regione	In miliardi di \$ Usa correnti 2010
Africa	30,1
Nord Africa	10,6
Africa Sub-sahariana	19,5
Americhe	791
America Centrale e Caraibi	6,5
Nord America	721
Sud America	63,3
Asia e Oceania	317
Asia Centrale e Meridionale	52,1
Asia Orientale	211
Oceania	25,7
Asia Sud Orientale	28,7
Europa	382
Orientale	65,5
Occidentale e Centrale	316
Medio Oriente	111
TOTALE MONDIALE	1.630

ri imprese produttrici (esclusa la Cina) in base al volume delle loro vendite di armi. I dati più recenti, pubblicati il 27 febbraio 2012, si riferiscono al 2010 e segnalano che: A. le vendite totali delle *Sipri Top 100* sono ancora aumentate, raggiungendo i 411,1 miliardi di dollari; B. l'aumento è stato, in termini reali dal 2002, + 60%; C. l'industria mondiale degli armamenti continua ad essere fortemente accentrata, con le prime dieci industrie produttrici che coprono il 56% delle vendite totali di armi.

Sul versante del **commercio internazionale di armi**: i trasferimenti internazionali di armamenti convenzionali cosiddetti maggiori – per distinguerli dalle armi leggere – nel periodo 2006-2010 sono aumentati del 24% rispetto al perio-

I PRIMI DIECI PAESI PER LA SPESA MILITARE 2010

Paese	Spesa paese (miliardi \$)	Percentuale mondo
1. Usa	698	43
2. Cina	119	7,3
3. Regno Unito	59,3	3,7
4. Francia	59,3	3,6
5. Russia	58,7	3,6
6. Giappone	54,5	3,3
7. Arabia Saudita	45,2	2,8
8. Germania	45,2	2,8
9. India	41,3	2,5
10. Italia	37	2,3

LE DIECI MAGGIORI IMPRESE PRODUTTRICI DI ARMI, 2010

Impresa	Vendite di armi (milioni \$)	Profitti
1. Lockheed Martin	35.730	2.926
2. Bae Systems (Regno Unito)	32.880	1.671
3. Boeing	31.360	3.307
4. Northrop Grumman	28.150	2.053
5. General Dynamics	23.940	2.624
6. Raytheon	22.980	1.879
7. EADS (trans-europea)	16.360	732
8. Finmeccanica (Italia)	14.410	738
9. L-3 Communications	13.070	955
10. United Technologies	11.410	4.711

do 2001-2005, confermando la tendenza alla crescita. Gli Stati Uniti e la Russia sono stati i principali esportatori, coprendo il 53% del volume totale delle esportazioni. La maggiore regione di destinazione nel periodo 2006-2010 è stata l'Asia - Oceania (importatrice del 43% degli armamenti), seguita dall'Europa (21%) e dal Medio Oriente (17%). Fra gli stati, l'India si colloca al primo posto nel periodo 2006-2010, con la Cina in seconda posizione.

Il *Sipri* sottolinea che: *Dati ufficiali e pubblicamente accessibili relativi al trasferimento di armi sono importanti per quantificare le politiche statali di esportazione e acquisizione. Tuttavia, quasi tutti gli stati ritengono questo genere di informazioni materia sensibile. Il*

Registro delle Armi Convenzionali delle Nazioni Unite (United Nations Register of Conventional Arms-Unroca) è il meccanismo internazionale chiave a garanzia della trasparenza nel trasferimento di armi. Il recente riflusso nella partecipazione degli stati all'Unroca è continuato nel corso del 2010. Solo 72 stati hanno consegnato rapporti sui loro trasferimenti avvenuti nel 2009, e di questi 43 sono relativi a trasferimenti di armi leggere.

Infine la situazione delle testate nucleari: nonostante la sottoscrizione, l'8 aprile 2010, a Praga, da parte di Usa e Russia del nuovo, dopo quello del 1991, trattato Start, per ulteriori riduzioni dei rispettivi arsenali nucleari, ogni ottimismo sarebbe fuori luogo. *Al gennaio 2011 otto stati – USA, Russia, Regno Unito, Francia, Cina, India, Pakistan e Israele – sono in possesso di più di 20.500 armi nucleari, incluse quelle operative, le riserve, quelle in condizione di stoccaggio (attivo o meno), e armi ancora intatte, ma destinate allo smantellamento. Su questo totale, più di 5.000 armi nuclea-*

I CINQUE PRINCIPALI ESPORTATORI DI ARMI CONVENZIONALI MAGGIORI 2006 – 2010

Percentuale dell'export globale di armamenti Esportatore	Principali importatori (in percentuale sulle esportazione del paese esportatore)
Usa 30%	Corea del Sud (14%) Australia (9%) Emirati Arabi Uniti (8%)
Russia 23%	India (33%) Cina (23%) Algeria (13%)
Germania 11%	Grecia (15%) Sudafrica (11%) Turchia (10%)
Francia 7%	Singapore (23%) Emirati Arabi Uniti (16%) Grecia (12%)
Regno Unito 4%	Usa (23%) Arabia Saudita (19%) India (10%)

ri sono dispiegate e pronte all'uso. I cinque stati nucleari legalmente riconosciuti – Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti – stanno alternativamente dispiegando nuovi sistemi d'arma nucleari o hanno dichiarato la loro intenzione di farlo. India e Pakistan, che assieme a Israele costituiscono potenze nucleari di fatto al di fuori del Trattato di non-proliferazione, continuano a sviluppare nuovi sistemi di missili balistici e cruise, capaci di trasportare armi nucleari. Questi stessi paesi stanno inoltre espandendo le loro capacità di produrre materiale fissile per scopi militari. Israele pare in attesa di valutare gli sviluppi del programma nucleare iraniano. Si ritiene che la Corea del Nord abbia prodotto abbastanza plutonio da consentirle di costruire un piccolo numero di testate nucleari.

Questi i dati.

1. Si tratta comunque di dati sottostimati, sia per la reticenza a fornire informazioni da parte delle aziende e dei governi, che perché a quelli qui riportati andrebbero aggiunte le armi leggere, gli arsenali chimici e biologici e tutto il comparto – risultato dell'evoluzione tecnologica e in forte crescita negli ultimi decenni e che, per definizione, pone problemi di quantificazione e tracciabilità – del *dual use*, quelle produzioni che possono avere usi sia civili che militari. Il quadro è comunque quello di un pianeta sovrarmato, una spesa militare che non conosce crisi, la produzione e il commercio di armamenti in costante aumento. La domanda è: si tratta ormai di settori con una propria inerzia e al di fuori del controllo di governi e parlamenti, gli organismi civili, non è superfluo precisarlo, che dovrebbero decidere?

FORZE NUCLEARI NEL MONDO – 2011

Stime al gennaio 2011

Paese	Testate dispiegate	Altre testate	Totale
Usa	2.150	6.350	8.500
Russia	2.427	8.570	11.000
Regno Unito	160	65	225
Francia	290	10	300
Cina	...	200	240
India	...	80-100	80-100
Pakistan	...	90-110	90-110
Israele	...	80	80
TOTALE	5.027	15.500	20.530

2. La dimensione della corruzione legata alla spesa militare e degli armamenti. L'Anuario del Sipri, citando il caso del Sudafrica – al quale non è difficile aggiungerne anche di italiani, europei, mediorientali, nord e sudamericani, asiatici – scrive: *Studi suggeriscono che la corruzione legata al commercio di armi ammonta a circa il 40% della corruzione totale nelle transazioni globali. Essa impone un pesante pedaggio a venditori e acquirenti, minando le istituzioni democratiche, che implicano responsabilità, e sviando preziose risorse che potrebbero essere investite per soddisfare bisogni sociali urgenti. Alcune caratteristiche sistemiche del commercio delle armi favoriscono la corruzione: due sono particolarmente importanti. Primo, lo stretto e imprescindibile legame con questioni di sicurezza nazionale sottrae molte compravendite al controllo e ai meccanismi di accountability. Secondo, l'ambito della sicurezza nazionale favorisce l'emergere di cricche di mediatori, commercianti e funzionari autorizzati. Tali stretti rapporti rendono meno netti i confini tra stato e industria, favorendo atteggiamenti poco rispettosi delle norme.*

3. Già nel 2004 l'allora Presidente della Banca Mondiale James Wolfensohn definiva *madness*, follia, il rapporto fra la spesa militare globale e quella per lo sviluppo del sud del mondo. La situazione si è aggravata e le due grandi sfide che l'umanità si trova di fronte in questo secolo ² sono quella della giustizia sociale, con la redistribuzione delle risorse e della ricchezza – sempre più concentrate in poche mani ³ e con trend demografici che aumenteranno le disuguaglianze ⁴ – e quella ambientale ⁵, con cambiamenti climatici per i quali l'*Ipcc - Intergovernmental Panel on Climate Change* delle Nazioni Unite ha messo in guardia in modo inequivoco⁶. In questo quadro qual è il senso di mantenere livelli sempre crescenti di spesa militare e per gli armamenti? Spesa economicamente improduttiva, che sottrae risorse

(2) Come riconosciuto anche dalle Nazioni Unite nel Rapporto sullo Sviluppo Umano 2011 - hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/

(3) inequality.org/global-inequality/

(4) www.un.org/esa/population/cpd/cpd2011/ecn92011-6buettner-presentation.pdf

(5) Stiamo già usando risorse per l'equivalente di un pianeta e mezzo, verso, in assenza di cambiamenti, l'equivalente di due al 2030: uno sfruttamento non sostenibile per il futuro - www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/world_footprint/

(6) unfccc.int/essential_background/basic_facts_figures/items/6246.php#ghg: *A 2 degrees Celsius/Centigrade rise in global temperatures from pre-industrial levels is the highest rise we can afford if we want a 50% chance of avoiding the worst effects of climate change*, con data limite al 2050.

allo sviluppo e al miglioramento dell'impronta ecologica sul nostro pianeta ed i cui prodotti, quando vengono poi utilizzati, creano distruzione, odio e nuovi conflitti?

4. Come per la distruzione dell'ambiente, la spesa militare e per gli armamenti è trasversale a destra e sinistra: anche in Italia i governi di centro-sinistra non hanno ridotto le spese militari, facendosi dettare le scelte dagli stati maggiori, da Finmeccanica, dagli altri produttori di armi tricolori e dalle banche che finanziano produzioni e commercio. Non sorprende che sia stato un governo di centro-sinistra ad avviare tutta la vicenda F-35. La sfida è, come società civile organizzata, quella di appropriarsi dei concetti di *difesa* e *sicurezza*, imponendo, prima di tutto culturalmente, a livello nazionale, europeo e globale, il diritto ad essere ascoltati: perché le decisioni riguardano le nostre vite e non possono essere lasciate a pochi generali o manager; perché gli armamenti sono strumenti obsoleti, che invece di difendere creano insicurezza e disuguaglianze; perché l'umanità ha problemi comuni che vanno affrontati insieme, in un quadro di sicurezza condivisa e comune; perché il disarmo diventi una delle priorità dell'agenda internazionale per liberare risorse indispensabili per riequilibrare le storture create dalle scelte sbagliate del passato. Comprese quelle delle benedizioni religiose a guerre più o meno, a seconda dei diversi contesti culturali, sante: sarebbe di incoraggiamento se la Chiesa cattolica abolisse finalmente i propri cappellani militari.

5. L'assenza delle istituzioni europee anche in materia di cosiddetta politica estera e di sicurezza è evidente, al punto che non si è ancora riusciti a razionalizzare, armonizzandola in chiave europea, la spesa militare degli Stati Membri, che continuano a comportarsi come fossimo ancora nel diciannovesimo secolo e non in un mondo globalizzato. In vista dell'elaborazione dei programmi elettorali dei partiti per le prossime elezioni politiche dovremmo chiedere e convincere perché l'Italia: A. riveda al ribasso la propria spesa militare e la qualità degli investimenti, limitandoli ad armamenti di natura difensiva, favorendo l'avvio di esperienze di difesa civile e facendo lo stesso in sede di decisioni Nato; B. si impegni per un'iniziativa dell'Unione europea per un intervento dell'Europa alle Nazioni Unite in favore di disarmo e riduzione graduale degli armamenti, partendo da quelli di distruzione di massa, dai sistemi d'arma offensivi e per la riconversione per produzioni socialmente utili.

Nessuna illusione, naturalmente. E con la coscienza che non basta avere ragione, ma si deve diventare maggioranza. Consola, però, poter testimoniare le nostre vittorie nel medio periodo: con proposte elaborate e portate avanti per decenni dalle organizzazioni della società civile – dall’addio al nucleare in favore delle energie rinnovabili alla Tobin tax, dall’urgenza di riequilibrare la distribuzione delle risorse fra il Nord e il Sud del mondo allo sviluppo sostenibile – ignorate / ridicolizzate dai decisori politici, dell’economia e dai media. Continuiamo a lavorare perchè una delle prossime vittorie sia quella per un mondo con molte meno armi e spese militari.

L’Italia nel commercio internazionale di armamenti. Appunti per la società civile

Giorgio Beretta

Capo-redattore Unimondo, analista Rete Disarmo

L’analisi delle esportazioni di armamenti italiani va innanzitutto collocata nel più ampio contesto del commercio internazionale di sistemi militari dal quale emerge un forte, e spesso sottovalutato, protagonismo dell’industria militare dei paesi dell’Unione europea nella ricerca di nuovi acquirenti tra le nazioni ricche di fonti energetiche, risorse e capitali. La necessità, infatti, di minimizzare i costi di sviluppo e progettazione per i propri armamenti e, più di recente, di fronteggiare la crisi economico-finanziaria e la riduzione degli stanziamenti disponibili per i budget militari sta facendo emergere dinamiche sempre più aggressive nelle esportazioni di armamenti europei: sono dinamiche che – sostenute anche da fenomeni corruttivi – tendono a rispondere principalmente ad esigenze di tipo economico-industriale rispetto a motivazioni di politica estera e di sicurezza comune. In questo contesto, le stesse normative per il controllo dei trasferimenti di armamenti adottate dall’Unione europea e dall’Italia rischiano di divenire sempre più vulnerabili se non sono vengono sostenute dalla vigile sorveglianza delle associazioni della società civile la quale è chiamata oggi ad esercitare il proprio impegno sia nell’interpellare le rappresentanze politiche su queste specifiche questioni, sia nel mettere in atto azioni e campagne dirette verso tutti i soggetti che hanno un ruolo nella produzione e nel commercio di armamenti.

Il commercio internazionale di armamenti e il recente protagonismo europeo¹

Lo scenario internazionale delineatosi a partire dal nuovo millennio si caratterizza, rispetto agli anni novanta, per l’inversione di tendenza nell’andamento della spesa militare mondiale che negli ultimi anni è tornata ai livelli del perio-

(1) In questa sezione sintetizzo un mio ampio studio dal titolo: “Il commercio internazionale di armamenti: dalla caduta del muro di Berlino alla crisi finanziaria internazionale”, in Opal, *Affari di armi, percorsi di pace*, Emi, Bologna 2012, pp. 75-142

do della Guerra fredda² e per la graduale ripresa del commercio internazionale di armamenti ad uso convenzionale: nell'ultimo decennio l'incremento del commercio mondiale di sistemi militari sfiora il 30% e nel 2011 ha raggiunto la cifra di 30 miliardi di dollari (in valori costanti del 1990). Nonostante la crisi finanziaria che persiste dal 2008 abbia portato alcuni paesi ad una riduzione delle risorse per i propri budget militari, il perdurare della "lotta al terrorismo internazionale" e, più in generale, il clima di insicurezza che si è diffuso a livello planetario dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 insieme alle recenti crisi nella regione nord-africana e medio orientale stanno sostenendo la domanda internazionale di nuove e sempre più sofisticate tecnologie militari.

I MAGGIORI ESPORTATORI MONDIALI DI ARMAMENTI NEL PERIODO 1991-2010 (cifre in milioni di US \$ costanti al 1990)

Tabella 1

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	Totale	% sul Totale	% ultimo quinquennio
Stati Uniti	64.382	60.982	30.401	37.043	192.808	41,0	30,3
7 Paesi UE*	26.524	34.395	26.584	39.562	127.065	27,0	32,3
Russia	11.541	16.443	28.149	28.088	84.221	17,9	22,9
Resto del mondo	22.785	12.458	13.714	17.721	66.678	14,1	14,5
Totale	125.232	124.278	98.848	122.414	470.772	100,0	100,0
Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza	93.384	99.316	74.303	82.866	349.869	74,3	67,7

* Si tratta di: Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia, Svezia e Spagna.

Fonte: elaborazione dal Sipri Arms Transfers Database (dicembre 2011)

Un attento esame dei dati ricavabili dal Sipri *Arms Transfers Database*³ permette di svolgere **tre considerazioni**: la prima riguarda il ruolo preponderante dei cinque Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel commercio di armamenti; la seconda concerne la sostanziale supremazia – pur a fronte di trend opposti – dei due principali paesi produttori di sistemi militari, cioè gli Stati

(2) Secondo l'autorevole istituto di ricerca Sipri (Stockholm International Peace Research Institute), nel 2010 la spesa militare mondiale ha toccato, in valori costanti, i 1.569 miliardi di dollari. Si veda: Sipri, *Armaments, Disarmament and International Security. Sipri Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2011.

(3) I dati qui citati sono ricavati dal SIPRI *Arms Transfers Database* (www.sipri.org/databases/armstransfers/) che, basandosi sul "Trend-indicator Value" (Tiv) – riporta il volume dei trasferimenti internazionali e non il valore finanziario delle transazioni.

Uniti e la Russia; la terza rileva il consistente incremento delle esportazioni di armi dei paesi dell'Unione Europea che, nel suo insieme, si attesta oggi tra i protagonisti di primo piano nel commercio internazionale di armamenti (Tabella 1).

In particolare, sette paesi dell'Unione Europea (Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Italia, Spagna e Svezia) compaiono nel quinquennio 2006-2010 tra i primi dieci esportatori mondiali di armamenti e le loro esportazioni militari sommano ad oltre 39,5 miliardi di dollari, quasi un terzo di tutti i trasferimenti internazionali di armamenti (32,3%): una percentuale che supera sia quella degli Stati Uniti (30,3%) che della Russia (22,9%).

Sebbene l'Unione Europea non rappresenti ancora un'entità pienamente integrata per quanto concerne la produzione militare è tuttavia necessario porre attenzione al ruolo crescente delle industrie militari dei paesi membri nel commercio mondiale di armamenti. Come ha evidenziato Richard Grimmett nel suo ultimo rapporto al Congresso degli Stati Uniti⁴ "i maggiori paesi europei produttori di armi⁵ hanno separatamente rafforzato la propria posizione competitiva nelle esportazioni di armi con un forte sostegno governativo al marketing delle proprie vendite all'estero" tanto che oggi questi paesi rappresentano "fonti alternative di armamenti per quelle nazioni che gli Stati Uniti hanno scelto, in base alle proprie politiche, di non rifornire". Di conseguenza – sottolinea l'analista – "il potenziale per le differenze di policy tra gli Stati Uniti e i principali paesi europei fornitori di armi riguardo alle esportazioni di armamenti convenzionali a specifici paesi è aumentato negli ultimi anni a causa di divergenze di vedute su ciò che è considerato appropriato nella vendita di armi". Senza entrare nel merito di queste affermazioni, ciò che preme qui rilevare è che esse mettono chiaramente in evidenza da un lato il crescente protagonismo internazionale dei paesi europei produttori di armi e, dall'altro, l'emergere di divergenze tra i principali Stati occidentali nelle politiche relative all'esportazione di armamenti convenzionali.

(4) Si tratta del rapporto curato da Richard F. Grimmett dal titolo *Conventional Arms Transfers to Developing Nations 2003-2010*. Il rapporto è predisposto annualmente dal Congressional Research Service (CrS), l'ufficio studi della Library of Congress (la Biblioteca del Congresso) per fornire ai parlamentari degli Stati Uniti i "dati ufficiali e non secretati" sul commercio internazionale di armamenti convenzionali dedicando specifica attenzione ai trasferimenti ai Paesi in via di sviluppo (Developing Nations). Il rapporto è disponibile nella sezione dedicata del Dipartimento di Stato al sito: <http://fpc.state.gov/c18185.htm>.

(5) Il rapporto si riferisce in particolare a Francia, Germania, Regno Unito e Italia. Le citazioni qui riportate sono alle pp. 12-13.

Va inoltre ricordata l'incidenza della corruzione nel settore dell'industria militare, anche europea⁶: un recente studio del Sipri⁷ evidenzia che la corruzione nel commercio degli armamenti, sostenuta anche dalla mancanza di trasparenza e dal segreto militare a cui queste operazioni sono tuttora soggette in diversi paesi, ammonta a circa il 40% di tutto il fenomeno corruttivo nelle transazioni globali e non solo impone un pesante fardello sia ai paesi fornitori che ai paesi acquirenti, ma mina alla base le stesse istituzioni democratiche. Il Sipri rileva inoltre come vi siano delle “caratteristiche sistemiche” nel commercio delle armi che favoriscono la corruzione, e ne cita due particolarmente importanti: innanzitutto, “lo stretto e imprescindibile legame con le questioni di sicurezza nazionale sottrae molte compravendite al controllo”; in secondo luogo, “l'ambito della sicurezza nazionale favorisce l'emergere di cricche di mediatori, commercianti e funzionari autorizzati”. Questi “stretti rapporti – sottolinea il Sipri – rendono meno netti i confini tra Stato e industria, favorendo atteggiamenti che relegano le norme legali in secondo piano”.

Le esportazioni di armamenti dei paesi dell'Unione europea⁸

Il 30 dicembre 2011 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la Tredicesima *Relazione annuale sul controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari*. Il *Codice di condotta europeo sulle esportazioni di armi* adottato l'8 giugno 1998 e la successiva Posizione Comune del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2008 – che lo aggiorna e lo sostituisce – nel definire un insieme di Norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari a livello comunitario, impegnano infatti il Consiglio dell'Unione a pubblicare sulla Gazzetta ufficiale una relazione annua-

(6) Ho esplicitato diversi casi di corruzione e fondi neri che riguardano le industrie dei principali paesi europei nel mio studio citato alla nota 1. In particolare ne sono stati coinvolti la britannica Bae Systems, il gruppo tedesco ThyssenKrupp Marine, la francese Thomson-Csf (ora Thales) e – come noto – i vertici dell'italiana Finmeccanica.

(7) Si veda il SIPRI Yearbook 2011 che dedica l'intero primo capitolo, dal titolo “Corruption and the arms trade: sins of commission” (pp. 13-35), proprio al fenomeno della corruzione nell'industria militare e nel commercio degli armamenti.

(8) Sul tema delle esportazioni europee di sistemi militari si veda il mio studio dal titolo: “Le esportazioni di armamenti dell'Unione Europea», in OPAL, *La pace oltre le armi*, EMI, 2011, pp. 21-51. Un aggiornamento, con l'elaborazione degli ultimi dati disponibili, si può trovare nel dossier da me curato per il mensile *Missione Oggi* dal titolo «Unione Europea: affari globali per gli armamenti», aprile 2012, pp. 16-32.

le sulle esportazioni armamenti che riporti i contributi di tutti gli stati membri⁹.

Va innanzitutto notato che, sebbene le procedure di classificazione e di comunicazione siano andate migliorando, permangono anche nelle ultime Relazioni ampie differenze di rendicontazione tra i vari stati membri e, soprattutto, risultano notevoli carenze di informazioni da parte di alcuni paesi che rendono impossibile utilizzare la Relazione – se non integrata con i rapporti nazionali – per conoscere con precisione le effettive esportazioni (*deliveries*) di armamenti dei paesi membri.

In questa sezione si concentrerà perciò l'attenzione solo sulle autorizzazioni (*licences*) all'esportazione, tralasciando le consegne effettive di materiali militari: i dati delle autorizzazioni risultano, infatti, più attendibili grazie al sufficiente livello di informazioni fornite dai singoli paesi membri e permettono di valutare in un quadro d'insieme il grado di adempimento degli otto criteri stabiliti dal Codice di Condotta e rafforzati dalla successiva Posizione Comune.

POSIZIONE COMUNE: GLI OTTO CRITERI DELL'UNIONE EUROPEA

L'8 dicembre 2008 il Consiglio dell'Ue ha adottato una Posizione comune (2008/944/PESC) che aggiorna e sostituisce il Codice di condotta, in vigore dal 1998, sulle esportazioni di armi europee e stabilisce “Norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari”. Che devono rispondere agli otto criteri qui riassunti:

- Criterio 1:** Rispetto degli obblighi e impegni internazionali, delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu e dell'Ue come l'embargo di armamenti verso diversi paesi, il non esportare mine terrestri anti-persona e la non proliferazione.
- Criterio 2:** Rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale e rispetto del diritto internazionale umanitario;
- Criterio 3:** Situazione interna del paese di destinazione finale per non prolungare tensioni o conflitti armati;
- Criterio 4:** Mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali: gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi i sistemi militari a fini di aggressione contro un altro paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale;
- Criterio 5:** Sicurezza nazionale degli Stati membri e sicurezza dei paesi amici e alleati;
- Criterio 6:** Comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale riguardo al terrorismo, alle sue alleanze e al rispetto del diritto internazionale;
- Criterio 7:** Esistenza del rischio che i sistemi militari siano sviati all'interno del paese acquirente o indebitamente riesportati (triangolazioni);
- Criterio 8:** Compatibilità delle esportazioni di sistemi militari con la capacità economica del paese destinatario, tenendo conto che i paesi acquirenti dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti.

(9) Il titolo completo del documento è Tredicesima relazione annuale ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2 della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (C312). Queste Relazioni e tutte le normative relative all'esportazione di armamenti dell'Ue sono disponibili nella sezione del sito del Consiglio (Consilium) dedicata al “Controllo delle esportazioni connesso con la sicurezza II - Materiale militare”: <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484>.

Le autorizzazioni all'esportazione hanno soprattutto una chiara rilevanza politica: esse, infatti, sono rilasciate dai governi sulla base di diversi interessi che non sempre corrispondono pienamente ai criteri stabiliti dalle normative europee e dalle rispettive legislazioni nazionali.

Le autorizzazioni all'esportazione di sistemi militari dei paesi dell'Unione europea ammontano mediamente ad oltre 30 miliardi di euro l'anno. Nonostante la flessione del 2010 (ultimo dato disponibile), il trend presenta una crescita evidente: le autorizzazioni sono infatti passate – in valori costanti al 2010 – dai 25 miliardi di euro del 2002 ai quasi 41 miliardi di euro del 2009 per poi ridiscendere nell'ultimo anno a poco meno di 32 miliardi.

Nel quinquennio 2006-2010, le autorizzazioni all'esportazione di armamenti (Tabella 2) sono state rilasciate soprattutto dalla Francia (58,7 miliardi di euro pari al 35,6%), Germania (24,2 miliardi pari al 14,7%), Italia (23,2 miliardi pari al 14,1%) seguiti da Regno Unito (12,8 miliardi), Spagna (11,5 miliardi), Austria (6,8 miliardi), Svezia (5,9 miliardi), Paesi Bassi (5,5 miliardi).

LE AUTORIZZAZIONI ALL'ESPORTAZIONE DI ARMAMENTI DEI PAESI DELL'UE (cifre in milioni di € costanti al 2010)

Tabella 2

	Anno 2010	Anni 2006-2010	%
Francia	11.182	58.706	35,6
Germania	4.754	24.172	14,7
Italia	3.252	23.215	14,1
Regno Unito	2.837	12.823	7,8
Spagna	2.238	11.531	7,0
Austria	1.768	6.807	4,1
Svezia	1.402	5.929	3,6
Paesi Bassi	913	5.500	3,3
Belgio	1.003	5.382	3,3
Polonia	457	2.846	1,7
Altri	1.917	8.030	4,8
Totale	31.723	164.940	100,0

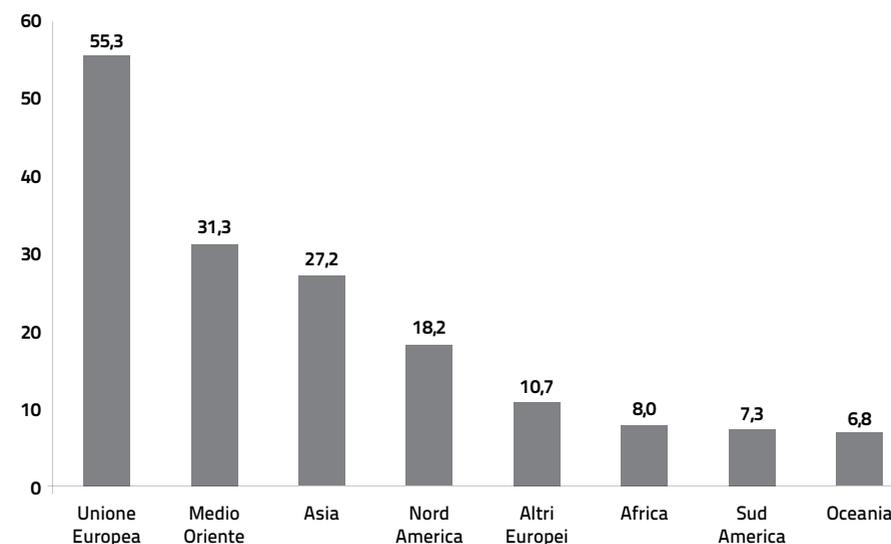
Fonte: elaborazione dalle Relazioni dell'UE (vari anni)

Particolarmente rilevante, è l'esame delle **principali zone geopolitiche** di destinazione degli armamenti (Figura 1). Nell'ultimo quinquennio, i paesi dell'Unione hanno autorizzato trasferimenti di materiali militari agli altri Stati membri per poco più di 55 miliardi di euro (33,6%), ai paesi del Nord America per oltre 18 miliardi (11%), alle economie avanzate dell'Oceania (qui compreso il Giappo-

ne) per quasi 7 miliardi (4,1%) e agli altri Stati del continente europeo (compresa la Turchia) per meno di 11 miliardi (6,5%). Nello stesso periodo, hanno però autorizzato esportazioni di armamenti **verso i paesi del Sud del mondo** per quasi 74 miliardi di euro pari circa il 45% del totale: nello specifico sono state rilasciate autorizzazioni per oltre 31 miliardi di euro alle nazioni del Medio Oriente (19%), per più di 27 miliardi a quelle dell'Asia (16,5%), per 8 miliardi esatti all'Africa (4,9%) e per oltre 7 miliardi ai paesi dell'America latina (4,4%).

UE: LICENZE ALL'ESPORTAZIONE DI ARMAMENTI PER ZONE GEOPOLITICHE NEGLI ANNI 2006-2010 (in miliardi di € costanti al 2010)

Figura 1



Fonte: elaborazione dalle Relazioni dell'Unione Europea (vari anni)

Sempre nel quinquennio 2006-10, i **principali destinatari di armamenti europei tra i paesi del Sud del mondo** (Tabella 3) sono stati i governi autoritari della penisola araba e le nazioni povere e instabili del sub-continente indiano: ma figurano anche i regimi dispotici del Nord Africa e del Medio Oriente e paesi sottoposti all'**embargo di armamenti** come Cina, Somalia, Sudan e Zimbabwe.

I PRIMI 20 PAESI NEL SUD DEL MONDO DESTINATARI DI ARMAMENTI DELL'UE E LORO SPESE MILITARI (cifre in milioni di € costanti al 2010)

Tabella 3

	Licenze all'export armi Anni 2006-2010 (mln. €)	Export di armi % sul Totale	Spese militari % sul Pil (anno 2009)
Arabia Saudita	12.130	7,4	11,2%
Emirati Arabi Uniti	9.164	5,6	7,3%
India	5.594	3,4	2,8%
Oman	4.332	2,6	9,7%
Pakistan	4.029	2,4	2,8%
Turchia	3.506	2,1	2,7%
Malaysia	3.440	2,1	2,1%
Singapore	3.402	2,1	4,3%
Marocco	2.540	1,5	3,4%
Brasile	2.275	1,4	1,6%
Algeria	1.850	1,1	3,8%
Kuwait	1.623	1,0	4,4%
Venezuela	1.613	1,0	1,3%
Indonesia	1.493	0,9	0,9%
Cile	1.361	0,8	3,5%
Cina	1.225	0,7	2,2%
Thailandia	1.209	0,7	1,9%
Egitto	1.134	0,7	2,5%
Sudafrica	1.102	0,7	1,3%
Libia	1.005	0,6	n.d.
Totale dei 20 paesi	64.028	38,8	
Altri paesi	100.912	61,2	
Totale	164.940	100,0	

Fonte: elaborazione dalle Relazioni dell'UE (vari anni) e dal Sipri Yearbook 2010.

La rilevante consistenza di autorizzazioni all'esportazione di armamenti da parte degli Stati membri verso numerosi paesi del Sud del mondo che, per quanto costituiscano oggi in taluni casi economie emergenti, sono collocati nelle zone di maggior tensione del pianeta come il Medio Oriente e il Nord Africa¹⁰, o che mostrano tuttora indici di sviluppo umano medio-basso¹¹ e, soprattutto, presentano in numerosi casi preoccupanti violazioni delle libertà democratiche e dei diritti

(10) Le manifestazioni e le rivolte popolari che a partire dal gennaio del 2011 hanno coinvolto diversi regimi nel nord Africa e che hanno portato alla caduta di vari governi e, a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, all'intervento militare di un gruppo di nazioni della Nato in Libia stanno a dimostrare le tensioni da lungo tempo latenti nelle popolazioni di queste zone.

(11) Si vedano le edizioni annuali dello Human Development Report in: <http://hdr.undp.org>.

umani¹² a fronte di livelli di spese militari superiori alla media internazionale, dovrebbe portare ad una profonda riflessione sull'effettiva applicazione dei criteri enunciati nella Posizione Comune dell'Unione Europea sulle esportazioni di armamenti.

Va invece segnalata la carenza di dibattito sulle esportazioni europee di armamenti: le stesse Relazioni ufficiali raramente costituiscono materia di analisi e di valutazione al parlamento europeo e nei parlamenti nazionali e la loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale non è quasi mai oggetto di comunicazione al pubblico attraverso una specifica presentazione alla stampa. Tutto questo è indice, da un lato, di una certa reticenza da parte delle forze politiche ad addentrarsi in una seria ed approfondita valutazione delle esportazioni militari del proprio paese e, dall'altro, di una chiara ritrosia da parte dei governi ad aprire un confronto con gli altri Stati membri su un tema certamente delicato e strategico come quello delle esportazioni militari. Non va infatti dimenticato che – come osservano gli attenti ricercatori del Sipri – “ci sono differenze nelle restrizioni che riguardano le politiche governative sull'esportazione di armamenti” e soprattutto che “gli stati membri dell'Unione Europea competono per le commesse”¹³.

L'Italia e l'esportazione di armamenti¹⁴.

La fonte più autorevole sulle esportazioni e importazioni di armamenti italiani resta comunque la Relazione annuale che la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁵ deve presentare ogni anno al Parlamento italiano ai sensi dell'art. 5 della legge n. 185 che dal 1990 regola la materia.

Le autorizzazioni all'esportazione di armamenti ad uso militare rilasciate dai

(12) Al riguardo segnaliamo i dettagliati rapporti annuali di autorevoli organizzazioni come Amnesty International e Human Rights Watch.

(13) P. Holtom, M. Bromley e S. T. Wezeman, in *Armaments, Disarmament and International Security*. Sipri Yearbook 2008, Oxford University Press, Oxford-New York, p. 302

(14) Questa sezione rielabora e aggiorna diverse mie ricerche tra cui lo studio dal titolo “Armamenti italiani: vent'anni di esportazioni” apparso in *Aggiornamenti Sociali*, luglio-agosto 2010, pp. 491-501, disponibile anche sul sito: www.aggiornamentisociali.it/1007.html.

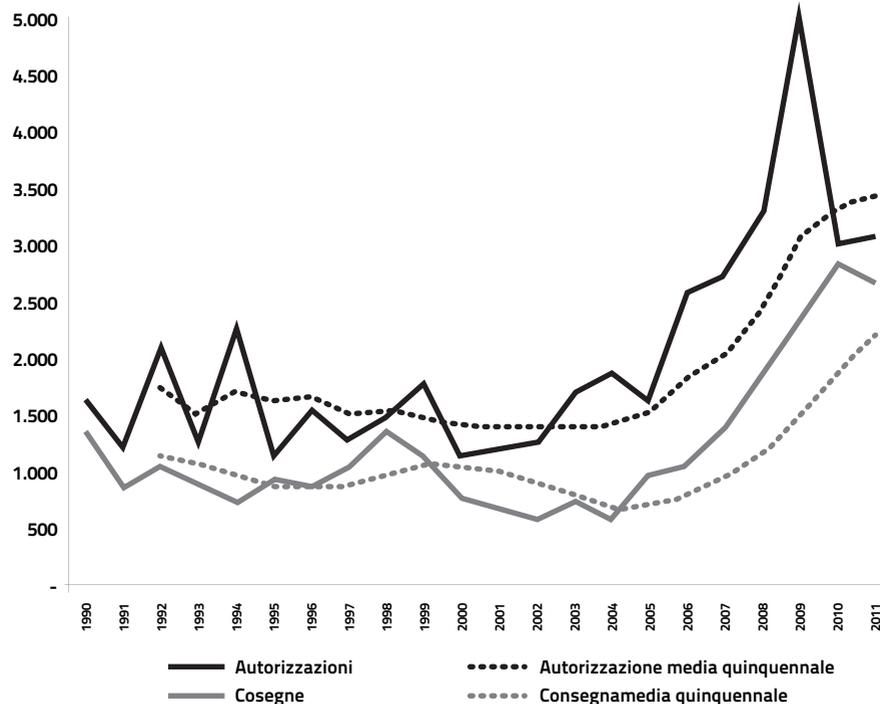
(15) Si tratta del documento: Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia*, Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, (Doc. CVII; dal 1995: Doc. LXVII). Diverse Relazioni sono disponibili al sito dell'Ucpma citato alla nota 1.

vari governi dal 1990, anno dell'entrata in vigore della legge n.185, al 2011 superano nel loro insieme – cioè sommando quelle del Ministero degli Esteri a quelle del Ministero della Difesa – i 44 miliardi di euro in valori costanti.¹⁶ (Figura 2).

ESPORTAZIONI ITALIANE DI ARMAMENTI: IL TREND

(in milioni di € costanti al 2011)

Figura 2



Nel 2009 tali autorizzazioni – escludendo quelle relative ai programmi inter-governativi – hanno raggiunto la cifra record di oltre 4,9 miliardi di euro. Il dato è stato prontamente sottolineato dalla Relazione Esercizio 2009 dell’Aiad¹⁷, la

(16) Per un confronto più adeguato tra i dati di diversi anni abbiamo applicato il “Coefficiente di rivalutazione monetaria” fornito dall’Istat per l’anno 2011 disponibile in: www.istat.it.

(17) Le Relazione Esercizio dell’Aiad sono disponibile al sito: www.aiad.it.

potente Federazione Aziende Italiane per l’Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza che incorpora tutte le aziende del settore. Dopo aver descritto uno scenario preoccupante a causa degli “effetti dirompenti” della crisi economica mondiale, la relazione afferma che nel 2009 “il mercato della difesa nella sua globalità e per le sue caratteristiche ha continuato a mostrare, rispetto all’anno precedente, una sostanziale solidità e tenuta” (ivi p.10) a beneficio dell’economia nazionale, con una continuità nel saldo positivo della bilancia commerciale. “In particolare – spiega l’Aiad – le esportazioni militari rappresentano una componente di primaria rilevanza per la politica estera ed industriale nazionale (...) a fronte di una domanda interna inadeguata per il soddisfacimento di carichi produttivi atti a generare un sufficiente ritorno economico ed industriale per l’investitore” (ivi p. 15).

Quest’ultima affermazione esemplifica una peculiare visione delle esportazioni di armamenti: mentre, infatti, ai sensi della legge 185/1990 l’esportazione dei sistemi di armamento dovrebbe essere “conforme alla politica estera e di difesa dell’Italia” (art. 1)¹⁸, secondo l’Aiad la funzione dell’esportazione di armamenti è principalmente quella di generare un “ritorno economico ed industriale per l’investitore”. In questa prospettiva diventa determinante il sostegno, da parte del Sistema Paese, al rafforzamento delle capacità competitive dell’industria militare nazionale nel cosiddetto “mercato internazionale dell’industria della difesa”. Di conseguenza – come affermava già la Relazione Esercizio 2007 – per l’Aiad è “senz’altro prioritaria in termini strategici, la necessità di adeguare la disciplina nazionale in materia di esportazione con la crescente dinamica commerciale della globalizzazione; l’industria nazionale – sostiene l’Aiad – risulta infatti penalizzata in maniera oltremodo significativa: dalla Legge 185/90, che necessita di una concreta revisione in chiave di armonizzazione europea” (ivi p. 11).

A partire da questa logica ciò che diventa prioritario è garantire e sostenere la presenza competitiva dell’industria nazionale nel mercato internazionale, in uno scenario cioè dove – per usare ancora le parole dell’Aiad – “i competitor si stanno proponendo in maniera molto aggressiva, potendo contare su incentivi nazionali di varia natura”¹⁹. Gli effetti dell’attuazione di questa logica sono riscontrabili

(18) “Tali operazioni vengono regolamentate dallo Stato secondo i principi della Costituzione repubblicana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” (Legge 185/1990, art.1.1).

(19) Si veda, AIAD, *Relazione Esercizio 2010*, p. 11.

nella ricerca di nuovi acquirenti soprattutto al di fuori dei paesi tradizionalmente alleati dell'Italia.

Da una meticolosa elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni annuali della Presidenza del Consiglio si evince una **preoccupante inversione di tendenza** nei paesi destinatari di armamenti italiani verificatasi negli ultimi anni. Mentre, infatti, nel quindicennio successivo all'entrata in vigore della legge 185 del 1990 si era registrata una sostanziale omogeneità tra autorizzazioni all'esportazione verso l'insieme dei paesi Nato-Ue e quelle extra Nato-Ue, e nel triennio 2006-8 le autorizzazioni verso le principali alleanze politiche e militari del nostro paese avevano raggiunto quasi il 63% del totale, **nell'ultimo triennio** la percentuale si è invertita tanto che i paesi al di fuori dell'Ue e dell'Alleanza Atlantica sono stati destinatari di oltre il 60% delle autorizzazioni governative. (Tabella 4)

ITALIA: AUTORIZZAZIONI ALL'ESPORTAZIONE DI ARMAMENTI VERSO I PAESI NATO-UE E VERSO I PAESI EXTRA NATO-UE

(cifre in milioni di € costanti al 2011)

Tabella 4

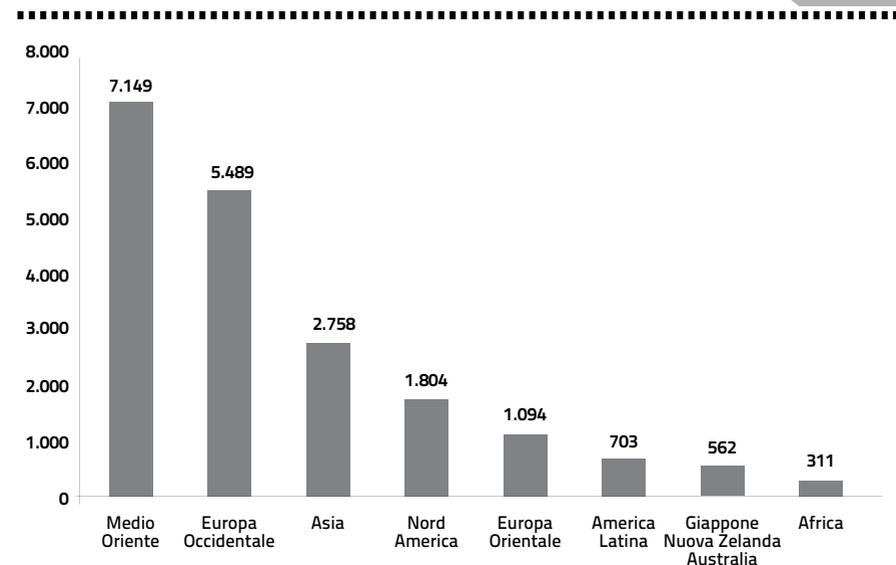
Anno/Zona	Nato-Ue	Extra Nato-Ue	Totale	% Nato-Ue
2006	1.540	879	2.419	63,7
2007	1.378	1.192	2.570	53,6
2008	2.226	975	3.201	69,5
2009	2.399	2.726	5.125	46,8
2010	1.006	1.979	2.985	33,7
2011	1.014	2.046	3.060	33,1
Totale/Media	9.563	9.796	19.359	49,4

Fonte: elaborazione dalle Relazioni della Presidenza del Consiglio (vari anni)

Più precisamente, nell'ultimo sessennio 2006-2011 (Figura 3) – che sostanzialmente copre le ultime due legislature – la parte più consistente delle autorizzazioni all'esportazione di armamenti è stata rilasciata verso i paesi del Medio Oriente (compresa anche la Turchia) che ricoprono più di un terzo del totale (36%) e precedono i trasferimenti rilasciati verso gli stessi paesi dell'Europa Occidentale (26,7%); i paesi dell'Asia (qui escluso il Giappone) superano ampiamente (13,9%) quelli del Nord America (9,1%) e quelli dell'America Centro-meridionale (5,5%) le nazioni industrializzate del pacifico (Giappone, Australia e Nuova Zelanda) che assumono solo il 2,8%, mentre quelli dell'Africa sub-sahariana all'incirca 1,6%.

ITALIA: LE AUTORIZZAZIONI ALL'ESPORTAZIONE DI ARMAMENTI PER ZONE GEOPOLITICHE NEGLI ANNI 2006-2011 (in milioni di € costanti al 2011)

Figura 3



Fonte: elaborazione dalle Relazioni della Presidenza del Consiglio (vari anni)

Nel dettaglio, i maggiori acquirenti di armamenti italiani nell'ultimo quinquennio (Tabella 5) sono stati due paesi dell'area Medio orientale: l'Arabia Saudita (1.876 milioni di euro) e la Turchia (1.630 milioni). Solo nelle posizioni successive troviamo le maggiori economie occidentali: gli Stati Uniti (1.268 milioni), la Gran Bretagna (1.200 milioni) e la Germania (1.078 milioni). Seguono una serie di paesi che vanno dal Nord Africa come l'Algeria (921 milioni), al sub-continento indiano come l'India (884 milioni) e il Pakistan (621 milioni) alla penisola araba come gli Emirati Arabi Uniti (806 milioni): da non sottovalutare, infine, le consistenti autorizzazioni rilasciate alla Libia durante gli anni del regime di Gheddafi (349 milioni di euro).

In definitiva, anche riguardo all'Italia emerge quanto già evidenziato a proposito delle esportazioni di armamenti dei paesi dell'Unione europea e cioè che a fianco di nazioni appartenenti alle principali alleanze del nostro paese, tra i maggiori acquirenti di armamenti italiani figurano i governi autoritari di nazioni con alti livelli di spese militari come l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti o che

presentano forti limitazioni alle libertà civili e democratiche come l'Algeria e la Libia, oppure tra cui permangono tensioni e conflittualità come tra India e Pakistan: situazioni verso le quali – ai sensi della legge 185/1990 – andrebbe posta più di qualche precauzione prima di autorizzare l'esportazione di armamenti.

I PRIMI 15 DESTINATARI DELLE AUTORIZZAZIONI ALL'ESPORTAZIONE DI ARMAMENTI ITALIANI (cifre in milioni di € costanti al 2011)

Tabella 5

	2007	2008	2009	2010	2011	Totale	%
Arabia Saudita	71	32	1.148	459	166	1.876	10,6
Turchia	204	1.149	38	68	171	1.630	9,2
Stati Uniti	152	133	517	331	135	1.268	7,1
Gran Bretagna	156	269	396	289	90	1.200	6,8
Germania	58	116	577	194	133	1.078	6,1
Algeria	1	82	8	352	478	921	5,2
India	30	182	253	160	259	884	5,0
Emirati Arabi Uniti	42	43	184	501	36	806	4,5
Pakistan	514	43	32	14	18	621	3,5
Spagna	160	112	203	78	49	602	3,4
Francia	96	138	37	137	161	569	3,2
Singapore	30	8	15	92	395	540	3,0
Austria	130	76	32	12	116	366	2,1
Libia	67	101	117	63	1	349	2,0
Qatar	2	5	331	0	0	338	1,9
Altri	1.018	801	1.237	801	852	4.709	26,5
Totale	2.731	3.290	5.125	3.551	3.060	17.757	100

Fonte: elaborazione dalle Relazioni della Presidenza del Consiglio (vari anni)

Considerazioni e prospettive

L'ampia consistenza di autorizzazioni all'esportazione di armamenti verso i paesi del Sud del mondo dovrebbe indurre, ad oltre vent'anni dall'entrata in vigore della legge 185/1990, a un'attenta riflessione sull'effettiva applicazione della normativa. Va invece segnalato che, mentre nelle ultime due legislature (governo Berlusconi III e governo Prodi II), la Relazione della Presidenza del Consiglio sull'esportazione di armi è stata oggetto di analisi e valutazioni nelle Commissioni esteri e difesa di Camera e Senato, dall'inizio dell'attuale legislatura non è stato ancora svolto nelle Commissioni parlamentari competenti il dibattito sulle Relazioni governative depositate in questi anni. Si tratta di una grave mancanza

considerato che la verifica della conformità delle operazioni autorizzate al dettato legislativo compete in primo luogo proprio al Parlamento.

Tale verifica andrebbe attuata sulla base di informazioni chiare e trasparenti che non possono limitarsi alla mera esposizione dei valori esportativi annuali o al massimo al confronto con le cifre dell'anno precedente. Anche a questo proposito va invece denunciata – come hanno fatto recentemente con un comunicato congiunto la Rete italiana per il disarmo e la Tavola della pace²⁰ in merito al Rapporto governativo²¹ – “l’inspiegabile sottrazione di informazioni riguardo alla tipologia dei materiali esportati”: nello specifico le due associazioni segnalano la scomparsa dal Rapporto del Presidente del Consiglio di una specifica tabella che negli ultimi anni, documentando i valori e le tipologie delle autorizzazioni alle forniture di armamenti ai paesi destinatari, offriva informazioni preziose per il controllo e la trasparenza delle politiche di esportazione militare.

A livello legislativo c'è da segnalare che il 9 marzo scorso, il Consiglio dei Ministri del Governo Monti ha approvato lo schema di Decreto Legislativo che intende apportare “modifiche e integrazioni” alla legge 185 che dal 1990 regola l'esportazione e l'importazione di armamenti italiani. Questo decreto (A.G. 449)²² interviene a seguito della delega conferita al precedente governo Berlusconi dalla legge Comunitaria per il 2010, ad attuare una direttiva dell'Unione europea (direttiva 2009/43/CE) che “semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti per la difesa”. Se, grazie soprattutto al puntuale e preciso intervento di sensibilizzazione messo in atto già dal 2010 da parte di Rete disarmo e Tavola della pace l'esito del dibattito parlamentare ha ricondotto la delega al Governo al solo recepimento della direttiva europea,

(20) Si veda il comunicato congiunto del 2 maggio 2012 pubblicato sul sito della Rete italiana per il disarmo dal titolo “Italia: Aumenta l'export di armi, ma diminuisce la trasparenza”: www.disarmo.org/rete/a/36164.html. In precedenza le due reti, sempre con un comunicato congiunto, avevano espressamente denunciato il ritardo nella pubblicazione del Rapporto. Si veda il comunicato del 20 aprile sul sito di Rete disarmo dal titolo “Presidente Monti a quando la relazione sull'export di armi italiano?”. In: www.disarmo.org/rete/a/36109.html.

(21) Il 24 aprile scorso, l'Ufficio del Consigliere Militare ha reso noto il “Rapporto del Presidente del Consiglio sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento per l'anno 2011”. Il Rapporto insieme con quelli degli anni scorsi (fino al 2006) è disponibile sul sito del Servizio per il coordinamento della Produzione dei Materiali d'Armamento (Ucpma): www.governo.it/Presidenza/UCPMA/Rapporto_annuale_index.html.

(22) Si veda: “Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare N. 449” in: www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/docnonleg/22660.htm.

permangono tuttora aspetti poco chiari e, soprattutto, è reiterata l'intenzione di riformare completamente la legge 185 del 1990/23.

Se, in considerazione delle recenti normative comunitarie, è irrealistica una difesa alla lettera della legge 185/1990, va però evidenziato con forza che la riforma della legislazione italiana non deve procedere sulla base di una mera delega al Governo: non va dimenticato, infatti, che tale legge è il risultato di un forte impegno delle associazioni della società civile che dagli inizi degli anni Ottanta hanno messo in campo un'ampia mobilitazione e specifiche pressioni sul Parlamento affinché il nostro paese si dotasse di una normativa adeguata su una materia che fino a quel momento era sottoposta al segreto militare.

Va inoltre ricordato che la Posizione Comune dell'Unione europea (2008/944/Pesc) che definisce "norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari", pur rappresentando un positivo miglioramento rispetto al Codice di condotta del 1998, non è però né vincolante né sanzionatoria. Appare perciò quanto mai urgente che tale Posizione Comune venga rafforzata e resa una "Direttiva" da implementarsi nelle legislazioni nazionali, specificando gli otto criteri restrittivi sulla base di parametri certi e verificabili, estendendo il regime di autorizzazioni e controlli anche alle armi leggere e di piccolo calibro non a specifico uso militare e a tutti gli intermediari, rendendo vincolante la rendicontazione da parte degli Stati membri, promuovendo il controllo parlamentare e il confronto con la società civile sulla sua applicazione.

Non va infine dimenticato che le industrie del settore militare dei paesi dell'Unione oggi sono in competizione tra loro in ambito europeo e internazionale per conseguire ordinativi in grado di garantire loro sussistenza e sviluppo: questo scenario non solo è insostenibile, ma rischia di produrre conseguenze destabilizzanti sia rispetto alle politiche di sicurezza europee sia per la stabilità in diverse aree del mondo. L'Unione europea deve pertanto impegnarsi in una attenta e ampia valutazione della sostenibilità dell'intera industria militare e, nell'ambito della politica

(23) Va ricordato che nel settembre 2010 il Consiglio dei Ministri del governo Berlusconi aveva presentato all'esame del Parlamento un apposito disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. 2404) contenente una più ampia delega per il recepimento della direttiva 2009/43/CE e per la riforma della legge 185 del 1990 con la sua conseguente abrogazione. Scopo di tale delega era quello di operare un "complessivo riordino della materia relativa al controllo delle esportazioni e dei trasferimenti dei sistemi militari" perseguendo uno snellimento procedurale mirato sia a semplificare le movimentazioni verso i Paesi membri dell'Unione europea e della Nato, che a riorganizzare le strutture deputate al rilascio delle autorizzazioni attraverso la creazione di uno "sportello unico" al servizio delle imprese.

estera e di sicurezza comune, procedere al suo riordino anche attraverso la conversione a fini civili delle industrie militari nazionali.

A tal fine appare oggi più che mai urgente riaprire il confronto e il dibattito anche all'interno delle diverse componenti della società civile – dalle associazioni pacifiste alle rappresentanze sindacali, dalle organizzazioni per la tutela dei diritti umani ai settori di responsabilità sociale d'impresa – per promuovere percorsi comuni e specifiche azioni verso tutti i soggetti che hanno un ruolo nel finanziamento, nella produzione e nel commercio di armi²⁴ così da esercitare un effettivo controllo sulle esportazioni di armamenti affinché vengano impediti i trasferimenti di tecnologia e attrezzature militari che possono essere utilizzate per la repressione interna o l'aggressione internazionale o contribuire all'instabilità regionale tenendo conto che "gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti"²⁵

(24) Per un approfondimento si vedano i seguenti volumi: C. Bonaiuti e A. Lodovisi (a cura di), *Sicurezza, controllo e finanza. Le nuove dimensioni del mercato degli armamenti*, Jaca Book, Milano, 2009; C. Bonaiuti e G. Beretta (a cura di), *Finanza e armamenti. Istituti di credito e industria militare tra mercato e responsabilità sociale*, Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa 2010 e il più agile volume di G. Beretta, C. Bonaiuti e F. Vignarca, *L'economia armata*, edizioni Altreconomia, Milano, 2011.

(25) Così afferma all'articolo 2.8 la Posizione Comune 2008/944/Pesc dell'Unione europea dell'8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

Le missioni italiane all'estero

Giuliano Battiston

giornalista e ricercatore freelance

Secondo i dati forniti dalla Camera dei deputati e aggiornati a fine febbraio 2012, dal secondo dopoguerra a oggi l'Italia ha partecipato, “in ottemperanza agli impegni internazionali assunti in sede internazionale e comunitaria o nell'ambito di iniziative bilaterali”, a 126 missioni militari fuori dai confini nazionali.¹ Il documento di “riepilogo Missioni-attività internazionali” del ministero della Difesa,² aggiornato a fine dicembre 2011, segnala che l'Italia è tuttora impegnata in 23 attività in 22 paesi-aree, dove impiega poco meno di 7.000 militari effettivi (6.677 secondo il ministero della Difesa, 7.411 quelli autorizzati secondo i dati della Camera dei deputati, mentre le missioni fuori dai confini nazionali sarebbero 31 secondo i dati della Camera)³. Le missioni principali per risorse e uomini impiegati sono quelle realizzate nei Balcani, in Libano, Afghanistan e Corno d'Africa.

Afghanistan. In Afghanistan l'Italia opera nell'ambito della missione Isaf (International Security Assistance Force, che dall'11 agosto 2003 è sotto il comando della Nato), nata in seguito alla risoluzione n.1386 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2001. A Kabul, nell'ambito del Quartier generale di Isaf, della Nato Training Mission-Afghanistan e di Italfor Kabul operano circa 240 uomini, mentre ad Herat sono impiegati circa 4.000 uomini. All'Italia spetta la responsabilità del Comando regionale ovest delle forze Isaf-Nato, che include le province di Herat, Farah, Badghis, Ghor. Per le attività svolte in Afghanistan sono impiegati inoltre 90 uomini tra Al Bateen, Abu Dhabi (Emirati arabi uniti), Bahrein e Tampa (Usa), mentre nell'ambito del Nato Training Mission-Afghanistan l'Italia è impegnata anche con carabinieri e finanzieri nell'addestramento

(1) www.camera.it/465?area=13&tema=131&Missioni+internazionali

(2) www.difesa.it/Operazioni_Militari/Riepilogo_missioni_attivit%C3%A0_internazionali_in_corso/Pagine/default.aspx

(3) www.camera.it/561?appro=165&Le+missioni+internazionali+in+corso#approList. Nella valutazione della Camera dei deputati non sono comprese la nota aggiuntiva al bilancio della Difesa pubblicata nell'ottobre 2011 e i dati sulle missioni di polizia.

della Polizia di frontiera ad Herat, dove collabora con il personale americano del Combined Security Transition Command Afghanistan (Cstc-a) per l'addestramento dell'Afghan National Civil Order Police (Ancop).

Balcani. Secondo i dati del ministero della Difesa, nella regione balcanica sono presenti circa 600 militari appartenenti a tutte le forze armate di cui: 579 militari in Kosovo (su un totale di 12.990 appartenenti a 32 paesi) quale contributo italiano all'operazione Nato Joint Enterprise – che comprende le attività della Kfor (Kosovo) e i Nato Head Quarters di Skopje, Tirana e Sarajevo –, di cui una Brigata composta da 477 militari, 41 uomini presso lo staff Comando, 1 militare presso il Comando dell'operazione Joint Enterprise in Macedonia e 61 uomini dell'Arma dei Carabinieri inseriti nella missione dell'Unione Europea Eulex Kosovo; 6 militari in Bosnia–Herzegovina (su un totale di 81 appartenenti a 16 Paesi) di cui 3 presso il Comando dell'Unione Europea dell'operazione “Althea” e 3 uomini dell'Arma dei carabinieri (su un totale di 190 appartenenti a 33 Paesi) impiegati nella missione dell'Unione Europea Eupm e 18 militari a Tirana, per la prosecuzione delle attività di assistenza alle forze armate albanesi.

Corno d'Africa. L'Italia partecipa con la nave Grecale e 240 marinai d'equipaggio all'operazione Ocean Shield, promossa dalla Nato il 17 agosto 2009 per combattere la pirateria nel Corno d'Africa; la marina italiana partecipa anche all'operazione Eu-Navfor “Atalanta”, lanciata dall'Unione Europea il 13 dicembre 2008 per il contrasto alla pirateria, con 3 ufficiali di staff presso il quartier generale di Northwood (Uk) e con 2 militari di supporto presso la base logistica avanzata di Gibuti.

Libano. I militari italiani della Joint Task Force–Lebanon sono attualmente 1.078 (su un totale di 12.200 di 35 Paesi), e operano nell'ambito della missione Unifil (United Nations Interim Force in Lebanon), il cui contingente militare è stato aumentato in seguito alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1701 dell'agosto 2006.

Finanziamenti

Nel nostro ordinamento non esiste una normativa generale relativa alle missioni internazionali, che vengono disciplinate dai provvedimenti legislativi con cui, di volta in volta, ne viene stabilito il finanziamento. L'ultimo decreto legge al riguardo, convertito in legge nel febbraio 2012, è quello 215 del 2011,⁴ relativo a “proroga del-

(4) www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;215

le missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa". A differenza del precedente decreto (n. 107 del 2011), convertito dalla legge n. 130 del 2 agosto 2011, che disponeva la proroga semestrale delle missioni internazionali, l'ultimo decreto legge ne prevede il rifinanziamento per l'intero arco del 2012. In termini di risorse finanziarie, viene autorizzata una spesa complessiva di circa 1 miliardo e 400 milioni di euro per le attività militari. Di seguito, le voci principali:

Afghanistan. Quasi 748 milioni di euro (747.649.929) per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni Isaf ed Eupol (nata il 15 giugno 2007, con un mandato esteso dal Consiglio dell'Unione europea fino al 31 maggio 2013, Eupol è la missione di polizia dell'Unione europea, a cui partecipano anche Canada, Croazia, Nuova Zelanda e Norvegia, con il compito di fornire assistenza e formare la polizia afgana, nell'ambito di un più ampio rafforzamento delle capacità del personale del ministero degli Interni e della Giustizia). Ai 748 milioni circa già citati vanno aggiunti: 3 milioni circa (3.048.367) per le attività della guardia di finanza; 3 milioni e mezzo (3.500.000) per la partecipazione finanziaria al Fondo fiduciario della Nato per il sostegno all'esercito nazionale afgano e al fondo del Nato-Russia Council, che finanzia il settore dell'elicotteristica (questa spesa nel decreto è inserita alla voce "sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"); quasi 22 milioni (21.977.519) per il personale militare negli Emirati arabi uniti, in Bahrein, Qatar e a Tampa (Florida) per esigenze connesse con le missioni in Afghanistan. Secondo il ministero della Difesa, a fine dicembre 2011 erano 4375 i soldati italiani impegnati nelle attività legate alla guerra afgana: 4282 per le missioni Isaf-Eupol, 93 tra Emirati Arabi, Bahrein, Qatar e Tampa. Il decreto legge 215 del 2011 autorizza la presenza di 4115 unità per le missioni Isaf ed Eupol rispetto alle 4316 del precedente decreto.

Balcani. Quasi 100 milioni di euro (98.548.822) per il personale militare nelle varie missioni nei Balcani (Multinational Specialized Unit-Msu; European Union Rule of Law Mission in Kosovo - Eulex Kosovo; Security Force Training Plan in Kosovo; Joint Enterprise). La partecipazione del personale della polizia di Stato alla missione Eulex-Kosovo, che ha il compito di assistere e sostenere le autorità del Kosovo nel creare un sistema di giustizia indipendente e comparti di polizia

e dogana con standard internazionali, costerà più di un milione e mezzo di euro (1.695.480), quella del personale della guardia di finanza 735.454 euro, altri 289.043 per "sei magistrati collocati fuori ruolo, personale del corpo della polizia penitenziaria e personale amministrativo", mentre la partecipazione del personale della polizia di Stato alla missione United Nations Mission in Kosovo (Unmik) costerà 62.630 euro. La partecipazione dei militari italiani alla missione dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina Althea, nel cui ambito opera la missione Integrated Police Unit (Ipu), costerà nel 2012 quasi trecentomila euro (298.461), mentre la partecipazione del personale dell'arma dei carabinieri e della polizia di Stato costerà 541.803 euro. Un altro mezzo milione di euro (514.244) sono stanziati per la partecipazione di personale del corpo della guardia di finanza alle unità di coordinamento interforze denominate Joint Multimodal Operational Units (Jmous) costituite in Afghanistan, Emirati Arabi Uniti e Kosovo. Per il 2012, per le varie missioni nei Balcani (esclusa l'Albania), l'ultimo decreto legge autorizza 863 unità rispetto alle 629 del precedente decreto.

Libano. 157 milioni circa (157.012.056) per la partecipazione del contingente militare italiano alla missione delle Nazioni Unite in Libano (Unifil), incluso l'impiego di unità navali nella Unifil Maritime Task Force. Per la missione in Libano, per il 2012 l'ultimo decreto legge autorizza 1.100 unità rispetto alle 1549 del precedente decreto.

Corno d'Africa. Sono 50 (49.686.380) i milioni stanziati nel 2012 per la partecipazione di personale militare all'operazione dell'Unione europea Atalanta e per quella della Nato Ocean Shield per il contrasto alla pirateria nel Corno d'Africa. Per la missione Atalanta, l'ultimo decreto legge autorizza 267 unità rispetto alle 8 precedenti; per la missione Ocean Shield, 245 rispetto a 212.

Altre voci. Tra le altre voci principali stanziati per il 2012, più di 20 milioni (20.967.090) per la missione Active Endeavour, lanciata dalla Nato in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2011, che prevede il pattugliamento e il controllo del Mediterraneo per prevenire e contrastare atti di terrorismo (autorizzate 287 unità rispetto alle 102 del precedente decreto). Da segnalare anche i 10 milioni di euro (10.081.868) per i militari impiegati in Libia nelle "attività di assistenza, supporto e formazione" e altri 10 milioni destinati ai servizi segreti: "per il mantenimento del dispositivo info-operativo dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) a protezione del personale delle Forze armate impiegato nelle missioni internazionali".

La cooperazione ai margini: il caso Afghanistan

Quanto alle “iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”, le risorse stanziare continuano a essere poche, nonostante la recente istituzione di un ministero della Cooperazione internazionale e dell'integrazione. Tra gli stanziamenti maggiori, all'Afghanistan e al Pakistan vanno meno di 35 milioni di euro (34.700.000), la maggior parte dei quali destinati all'Afghanistan, mentre 33 milioni (33.300.000) sono stanziati “in favore di Iraq, Libano, Myanmar, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Libia e Paesi ad essa limitrofi”, per “assicurare il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati nei Paesi limitrofi, nonché il sostegno alla ricostruzione civile”.

Il caso dell'Afghanistan, in particolare, è paradigmatico delle scelte compiute dall'Italia, che continua a finanziare robustamente le operazioni di guerra,⁵ marginalizzando invece le attività in ambito civile, di cui il paese centroasiatico avrebbe gran bisogno, e il più generale processo di ricostruzione delle infrastrutture e di consolidamento del quadro istituzionale e giuridico afgano, ancora inefficiente e compromesso da un livello di corruzione tra i più alti al mondo. Il 26 gennaio 2012, pochi giorni prima che il decreto legge di rifinanziamento delle missioni venisse approvato dalla Camera dei deputati, il presidente del Consiglio Monti ha firmato a Roma con il presidente afgano Hamid Karzai un accordo di partenariato di lungo periodo, i cui contenuti, a causa dell'opacità che contraddistingue le operazioni – non solo militari – nello scenario afgano, non è ancora stato reso pubblico.

Nella conferenza stampa di presentazione dell'accordo, Monti ha promesso esplicitamente un'inversione di rotta, in altri termini un maggiore impegno dell'Italia nel settore civile ed economico e la contestuale riduzione di quello in ambito militare. Approvato pochi giorni dopo, il decreto legge segnala invece una preoccupante continuità tra il governo Monti e i governi precedenti, accomunati dalla convinzione che gli strumenti attraverso i quali l'Italia può affermare il suo ruolo nel mutato contesto internazionale siano esclusivamente quelli militari, piuttosto che della cooperazione civile. Con l'approvazione della legge sul rifinanziamento delle missioni estere, il governo “tecnico” ha perso l'occasione per segnalare una

(5) Su questo si veda il capitolo “Italiani in guerra”, di Germano Dottori, in A. Madani, G. Dottori, *Afghanistan: crisi regionale, problema globale*, Clueb 2011.

discontinuità rispetto al passato, oltre che per assumere un ruolo di primo piano nella complicata fase con cui, da qui al 2014, verrà restituita sovranità all'Afghanistan, perlomeno formalmente, nell'ambito del cosiddetto processo di transizione (Inteqal), che prevede il progressivo trasferimento della responsabilità militare dalle forze Isaf-Nato a quelle afgane. Alla Conferenza internazionale di Bonn del 5 dicembre 2011, si è cercato di tracciare un bilancio di quanto realizzato finora e di immaginare nuove e più efficaci strategie per sciogliere i tanti nodi ancora irrisolti del rebus afgano, e il presidente Karzai ha cercato di ottenere rassicurazioni su un impegno futuro a favore dell'Afghanistan che non si riduca alle semplici dichiarazioni di principio. Hamid Karzai è consapevole che, con il ritiro dei contingenti stranieri, verrà progressivamente meno anche la rilevanza politica del suo paese agli occhi delle cancellerie occidentali e, con essa, gli aiuti finanziari della comunità internazionale, oggi forse più essenziali di quanto siano stati negli anni passati a causa della mancata ricostruzione del paese. Negli ultimi mesi analisti⁶ e osservatori, funzionari della Banca mondiale⁷ e del Fondo monetario internazionale⁸ e lo stesso ministro delle Finanze afgane, Zakhilwal⁹, lo hanno detto chiaro e tondo, anche se con il linguaggio felpato della diplomazia: tutti si affrettano a fare le valigie e a riportare i soldati a casa, ma senza un'assistenza economica e

(6) Thomas Ruttig e altri, *The International Community's Engagement in Afghanistan beyond 2014*, Afghanistan Analysts Network Discussion Paper 2/2011, p.1 e seguenti. Gli autori del rapporto sostengono che, “considerati i gravi e complessi problemi strutturali del paese, per affrontarli in modo appropriato ci sarebbe bisogno di un solido impegno internazionale molto oltre il 2014, con un livello più alto di aiuti rispetto alla media di quelli per un paese del ‘terzo mondo’”, http://aan-afghanistan.com/uploads/200111201-AAN_Beyond_2014.pdf. Sui rischi legati al disimpegno della comunità internazionale dall'Afghanistan, si veda anche *Afghanistan: Exit vs Engagement*, International Crisis Group, Asia Briefing n. 115, 2010. www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/B115%20Afghanistan%20-%20Exit%20vs%20Engagement.pdf.

(7) Sulla dipendenza del governo afgano dagli aiuti dei donatori internazionali, si veda World Bank: *Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014*, novembre 2011, <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTAN/NEXTN/Resources/305984-1297184305854/AFTransition.pdf>

(8) Secondo le stime del Fondo monetario internazionale (Fmi), il ritiro delle truppe straniere causerà una riduzione della crescita annua del Pil del 2-3% durante il periodo del ritiro, l'aumento della disoccupazione, la crescita della pressione fiscale sulle casse dello Stato; per un quadro sintetico, si veda il discorso di Masood Ahmed, direttore dell'area Middle East and Central Asia del Fmi, alla Conferenza di Bonn, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603056/publicationFile/162636/International%20Monetary%20Fund.pdf. Per un'analisi più approfondita, International Monetary Fund, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11330.pdf.

(9) Si veda anche il rapporto *Towards a Self-Sustaining Afghanistan. An Economic Transition Strategy*, The Government of the Islamic Republic of Afghanistan, novembre 2011.

finanziaria per almeno altri dieci anni l'Afghanistan cadrà come un castello di sabbia, dopo il 2014. Se questa è la situazione, l'Italia, che ruolo vuole assumere? Si limita al pur necessario ritiro delle truppe, secondo il calendario che verrà stabilito dall'alleato americano e dal vertice della Nato che si terrà a maggio a Chicago? Con il pretesto della restituzione della sovranità agli afgani finirà per abdicare alle proprie responsabilità di fronte ai processi di transizione e di riconciliazione con i movimenti antigovernativi? Oppure, dando seguito alle parole del presidente Monti, sceglierà davvero di invertire la rotta, cominciando a distinguere con più precisione la politica estera da quella della Difesa? Per ora, anche il governo Monti continua a investire uomini e risorse in una guerra già persa, accordando priorità alle spese militari rispetto a quelle della cooperazione.

Una scelta, quella italiana, che riflette una tendenza più generale, a cui secondo molti va attribuito l'esito fallimentare dell'intervento della comunità internazionale in Afghanistan. L'Afghanistan ospita infatti la più ampia e costosa forza di stabilizzazione internazionale istituita dalle Nazioni Unite. Secondo una documentata ricerca pubblicata un anno fa¹⁰, dei complessivi 286.4 miliardi di dollari investiti in Afghanistan dal 2002 al 2009, alle operazioni militari nel paese sono andati 242.9 miliardi di dollari, l'84.6% del totale. L'ammontare dei fondi relativi al settore della sicurezza e delle attività di contro-narcotici è estremamente difficile da tracciare, ma si stima che raggiungano almeno 16.1 miliardi di dollari (5.6%). Agli aiuti allo sviluppo è destinato il 9.4% (26.7 miliardi) della somma totale,¹¹ al *peacekeeping* multilaterale (la missione delle Nazioni Unite Unama, ed Eupol) lo 0.3% (0,80 miliardi). Le spese registrate per le operazioni militari delle truppe straniere sono cresciute chiaramente dal 2003 e poi ancora dal 2006, raggiungendo un picco di 63.1 miliardi di dollari nel 2009, più di dieci volte il totale

(10) L. Poole, *Afghanistan. Tracking the major resource flows 2002-2010*, Briefing Paper, Global Humanitarian Assistance/ Development Initiatives, gennaio 2011.

(11) A questo proposito, nel 2000, l'anno precedente la guerra, l'Afghanistan era il 69esimo paese in termini di fondi ricevuti sotto forma di Official Development Assistance (ODA), e percepiva lo 0.3% del totale ODA destinato ai paesi in via di sviluppo. Nel 2008, è diventato il leader mondiale quanto a fondi ODA ricevuti, con una somma di 6.2 miliardi di dollari, il secondo più alto contributo mai versato in un solo anno a un singolo paese, dietro soltanto agli 8.8 miliardi di dollari concessi nel 2005 all'Iraq. Nonostante la somma relativamente ampia di aiuti complessivi, in termini pro-capite l'Afghanistan ha ricevuto meno aiuti Oecd-Dac (Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee) rispetto ad altri paesi in cui si sono verificati interventi di forze internazionali prima delle operazioni di *peacekeeping*. Al picco degli aiuti ricevuti, l'Afghanistan riceveva 172 dollari per persona, in paragone ai 369 della Bosnia e ai 315 dell'Iraq.

degli investimenti internazionali negli aiuti allo sviluppo in quello stesso anno. Un rapporto rimasto sostanzialmente invariato anche negli anni successivi.

Oltre alla marginalità degli aiuti allo sviluppo e alla ricostruzione in paragone al volume di fondi destinati alle attività militari, va segnalata la crescente securizzazione delle politiche di assistenza,¹² come dimostrano i dati della geografia della distribuzione degli aiuti, che riflettono gli obiettivi politici e militari dei donatori: più di metà del bilancio agli aiuti stanziati dagli Stati Uniti, per esempio, è concentrato nelle quattro province meridionali più insicure del paese,¹³ che non sono necessariamente le più bisognose. Anche i Prt, Provincial Reconstruction Team, le cui aree di competenza principali, secondo il Prt Working Principles Document del febbraio 2003, sono la sicurezza, il sostegno al governo centrale e la ricostruzione,¹⁴ rientrano nel processo di securizzazione delle politiche di assistenza. Oltre ad essere considerati inefficaci e perfino pericolosi dalla popolazione locale,¹⁵ i Prt, compreso quello italiano di Herat, sono viziati da un'opacità di fondo nella gestione e contabilità dei fondi, che in Afghanistan riguarda l'inte-

(12) La bibliografia sul tema è molto ampia. Si veda, su tutti, Howell J., J. Lind, *Manufacturing Civil Society and the Limits of Legitimacy: Aid, Security and Civil Society after 9/11 in Afghanistan*, "European journal of development research", 21, 5, 2009, pp. 718-736

(13) M. Waldman, *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR 2008. Su questo, in particolare Howell, Lind, *Manufacturing Civil Society*, cit. p. 721; Theros M., M. Kaldor, *Building Afghan Peace from the Ground Up: Report, The Century Foundation*, febbraio 2011, <http://tcf.org/publications/2011/2/building-afghan-peace-from-the-ground-up/pdf>, dove si sostiene che l'attenzione prevalente sulla sicurezza ha portato a una disparità nella distribuzione degli aiuti, creando tensioni tra province e province, con una penalizzazione in termini di aiuti delle province più sicure. Si veda inoltre N. Adlparvar, *Development in Conflict: the Politicisation of British Aid in Afghanistan*, AREU 2010.

(14) Si vedano anche i Terms of Reference for CFC and ISAF PRTs in Afghanistan adottati dal PRT Executive Steering Committee il 27 gennaio 2005. Riferimenti utili anche in B. R. Rubin, H. Hamidzada, A. Stoddard, *Afghanistan 2005 and Beyond: Prospect for Improved Stability Reference Document*, Netherlands Institute of International Relations, 2005. Quanto alla genesi dei PRT, essa va ricondotta alle cellule umanitarie di collegamento istituite all'inizio del 2002 dalle forze militari statunitensi nell'ambito dell'Operazione *enduring freedom*, e affidate ad alcuni soldati dell'Army Civil Affairs (CA), a cui spettava il compito di stabilire relazioni con la missione dell'Onu e le organizzazioni non governative. Alla fine del 2002, il programma venne esteso, con la creazione del primo PRT di Gardez, inaugurato nel novembre 2002, operativo dal febbraio successivo, a cui fecero seguito diversi altri Prt, il cui numero è cresciuto significativamente nel corso del 2003, con l'arrivo dell'ambasciatore degli Stati Uniti a Kabul Zalmay Khalilzad. Nell'ottobre 2006, il comando e la gestione di tutti i Prt è passata alle forze dell'Isaf (R. M. Perito, *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Lessons Identified*, United States Institute of Peace Special Report 152, 2005, p. 2.

(15) G. Battiston, *Le truppe straniere agli occhi degli afgani. Opinioni, percezioni e rumors a Herat, Farah e Badghis*, Intersos 2012, www.intersos.org/sites/default/files/images/le_truppe_straniere_percezioni_afgane.pdf

ro comparto militare. Non è un caso che, dei fondi che il ministero delle Finanze del governo afgano stima siano fuori del suo controllo, una porzione significativa passi attraverso gli attori militari stranieri, attraverso due fondi gestiti dalla Nato e i 27 Prt, oppure attraverso progetti di aiuto realizzati direttamente dai militari. Secondo il governo afgano, fino al 2010 qualcosa come 2 miliardi di aiuti sono fluiti attraverso i Prt, di questi soltanto 17.7 milioni sono stati registrati presso l'Afghanistan Development Assistance Database (Dad). La Nato riporta invece che le attività dei Prt ammontavano a fine 2010 a 545 milioni. Esistono inoltre delle differenze significative nei dati relativi ai fondi che passano per gli attori militari. Nel Dad afgano ne sono registrati un totale di 939.2 milioni, ma il ministero delle Finanze stima che tra il 2002 e luglio 2009 circa 14.9 miliardi in aiuto siano passati in Afghanistan attraverso le fonti militari.

Le prospettive del servizio civile

Licio Palazzini

presidente Arci Servizio Civile

La vicenda recentissima del giovane pachistano Syed Shahzad Tanwir residente in Italia da 15 anni, che ha ottenuto dal Tribunale di Milano – Sezione del lavoro – il riconoscimento del diritto a svolgere il Servizio Civile Nazionale, ha portato sulla cronaca nazionale il Scn con una rilevanza che non si vedeva dal 1989, quando una sentenza sull' illegittimità della maggior durata di 8 mesi del servizio civile degli obiettori rispetto ai militari di leva produsse la conseguenza che da un giorno all'altro migliaia di obiettori terminarono in anticipo il loro periodo di servizio.

La vicenda, ancora aperta sul piano del diritto e della magistratura, segnala uno dei punti centrali della esigenza di riforma della legislazione nazionale in materia di Servizio Civile Nazionale costituita dalla legge 6 marzo 2001, n. 64 e dal Decreto Legislativo del 5 aprile 2002, n. 77.

Il Servizio Civile Nazionale nella XVI Legislatura: stallo parlamentare e tagli alla sua attuazione

Il dibattito sulla riforma era già stato avviato durante il breve governo Prodi ed è stato ripreso sia dal governo Berlusconi, con l'iniziativa del sottosegretario delegato Giovanardi, sia da alcuni gruppi parlamentari che hanno depositato numerose proposte di riforma.

L'iniziativa governativa iniziata nel 2008 si è concretizzata con il Pdl 1995 depositato al Senato agli inizi del 2010.

L'attività parlamentare ha visto un'iniziativa della Lega Nord alla Camera, iniziative del Partito Democratico alla Camera con due distinte proposte e al Senato con una proposta. Mentre questi testi formulano proposte organiche di riforma dell'istituto, seppur con notevoli differenze, è da richiamare anche il deposito di proposte che chiedono la riforma di singoli aspetti: il più rilevante è l'ipotetica introduzione di una riserva di posti per l'assistenza ai grandi invalidi.

Nei fatti nulla è successo. Molte possono essere le ragioni di questo fallimento.

La manifesta incapacità del Parlamento di arrivare a riforme organiche di materie sociali è certamente un fattore, ma la causa principale è da rintracciar-

si nella divisione fra l'allora Governo e un gruppo parlamentare di maggioranza (Lega Nord) acuita dalla divisione presente anche all'interno del Partito Democratico.

I punti di disaccordo

- La finalità dell'istituto: componente delle politiche di difesa del Paese a cui ricondurre le attività svolte dai giovani e la loro formazione oppure strumento per il sostegno a politiche territoriali anche queste funzionali alla formazione dei giovani. Causa/effetto di questa divisione è l'articolazione delle funzioni e dei finanziamenti statali tra Ufficio nazionale per il Servizio Civile e Regioni e Province autonome.
- Il finanziamento dell'istituto: finanziamento statale annuale e richiesta anche alle organizzazioni pubbliche e senza scopo di lucro di partecipazione economica per il pagamento del rimborso mensile ai giovani, oppure finanziamento pluriennale di un contingente annuo minimo stabilito dalla legge con partecipazione delle organizzazioni alle spese organizzative. Collegato a questo nodo l'introduzione della flessibilità oraria e della durata dei progetti: parametrizzazione dell'importo del rimborso mensile al numero di ore settimanali o mantenimento comunque di un importo fisso svincolato da quell'indicatore?
- La ripartizione delle funzioni tra Unsc e Regioni e Pa (Province autonome): il nodo più critico riguarda la valutazione dei progetti e la formazione delle graduatorie. Da una parte affidamento esclusivo a Regioni e Pa dall'altra commissione congiunta Unsc-Regioni e Province Autonome. In realtà anche su altri aspetti si ripropone la stessa divaricazione.
- La partecipazione aperta esclusivamente ai cittadini italiani oppure aperta anche ai cittadini stranieri residenti in modo regolare e ai giovani in detenzione carceraria.
- La modalità di sostegno ai grandi invalidi: da una parte si propone l'introduzione di una percentuale di posti riservati (30%) per progetti di impiego dei giovani nel Scn presso grandi invalidi (esistono comunque due leggi che producono già oggi l'impiego del 2% del contingente del Scn per questa funzione), dall'altra si fissa l'obiettivo di far partecipare i cittadini portatori di handicap o invalidità come giovani in Scn.

I punti comuni

- La formazione alle attività dei giovani è un obiettivo su cui tutti gli attori si sono espressi positivamente
- La formazione civica è l'altra esigenza su cui tutti i soggetti hanno manifestato consenso
- L'introduzione di durate flessibili dei progetti e dell'orario settimanale di servizio sulla base delle esperienze realizzate e delle indicazioni che derivano dalle concrete condizioni giovanili.

L'attuazione della legge 64/2001 dal 2008 a oggi

Dopo la crescita impetuosa fra il 2002 e il 2005 (governo Berlusconi), con il governo Prodi (2006-2008) è continuata la crescita quantitativa accanto agli inizi di discussione sulla verifica dello stato e delle prospettive del Scn.

I posti offerti e le domande da parte dei giovani

Fra il 2007 e il 2011 sono stati pubblicati bandi per 150.934 posti. A fronte di questa offerta c'è stata una richiesta di almeno 441.364 domande¹, con una tendenza alla ridondanza di richieste non solo al Sud e nelle Isole ma anche nel Centro e nel Nord soprattutto dal 2009 quando la crisi finanziaria è diventata anche economica.

Ma se si scompone su base annua l'andamento dei posti messi a bando emerge il drammatico taglio che il Governo Berlusconi ha riservato al Servizio Civile Nazionale. Dai 54.772 posti del 2007 ai 18.519 del 2011.

Il Servizio Civile Nazionale diviso a metà tra Stato, Regioni e Pa

Già a legislazione vigente, in base ad un accordo del gennaio 2006 che ha dato una prima attuazione ad alcuni articoli del Decreto Legislativo 77/2002, tutta l'organizzazione del Scn è articolata su due livelli:

- nazionale, amministrata dall'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri
- regionale, provinciale, amministrata dagli uffici regionali e provinciali collocati in capo a diversi assessorati o presidenze di Giunta a seconda dell'istituzione interessata

(1) Vedi Unsc sito sezione Scn in cifre www.serviziocivile.gov.it

All'albo nazionale fanno riferimento i soggetti senza scopo di lucro operanti in almeno 4 Regioni e le Amministrazioni Centrali dello Stato.

Agli albi regionali e provinciali gli enti locali e le organizzazioni senza scopo di lucro operanti al massimo in 3 Regioni.

Ogni livello gestisce le seguenti funzioni pubbliche previste dalla legislazione:

- accreditamento enti, valutazione progetti e formazione graduatorie, controlli e formazione generale
- è invece demandata alla sola Relazione Annuale al Parlamento, curata dall'Unsc, la funzione di monitoraggio e rendicontazione
- non sono invece effettuate funzioni di monitoraggio delle attività e delle acquisizioni dei giovani

In base a questa impalcatura, motivata allora da un contingente annuo che veniva ipotizzato di dimensioni simili a quello del servizio civile degli obiettori di coscienza², si sono creati 21 Uffici che amministrano il Servizio Civile Nazionale.

Oggi che le dimensioni sono di soli 20.000 posti che senso ha tenere in piedi questa architettura?

L'altro punto qualificante di quell'accordo è il trasferimento alle Regioni e Pa della competenza su una larga parte delle risorse statali per pagare gli assegni mensili ai giovani in servizio. Infatti dal 2008 il 46% dell'apposito capitolo del bilancio dell'Unsc viene gestito dalle Regioni e Pa che si ripartiscono la somma. Nel 2011 è stata di 49,7 milioni di euro su un totale di 108 milioni.

L'andamento del Fondo Nazionale per il Servizio Civile

Il ridimensionamento è stato causato esclusivamente dai tagli alla dotazione del Fondo del Servizio Civile che passa da 299 milioni del 2008 a 68 milioni del 2012. È importante chiarire, anche per evitare semplificati accostamenti ai tagli ai fondi per le politiche sociali, che il 95% di questa dotazione annua è finalizzata al pagamento dei giovani in Scn dell'assegno di servizio civile, il cui importo mensile è di 433,80 euro, fermo dal 2001.

Il costo lordo annuo in capo allo Stato per un singolo giovane al quale viene richiesto un impegno per 48 settimane, per 5 o 6 giorni a settimana e per 1.440 ore annue, è di 6.000,00 euro, dopo i provvedimenti adottati nel 2008 di porre in capo ai giovani gli eventuali oneri pensionistici.

(2) Vedi dichiarazione dell'allora ministro Giovanardi alla Consulta Nazionale 2003

Nel 2011 la dotazione ad aprile (Documento di programmazione economico finanziaria 2011) era di 130.731.600,00 euro, costituita da 110.860.800,00 euro di stanziamento da Legge di Stabilità 2011 e 17.932.000,00 euro di avanzi esercizi precedenti e 1.938.800,00 euro di quota parte del finanziamento straordinario di 24.000.000,00 euro tratto da economie della Pcm.

A settembre 2011 la dotazione finanziaria dell'Ufficio è di € 130.701.600,00 quindi con un'apparente stabilità.

In realtà in questi mesi per effetto dell'art. 40 del Dl 6 luglio 2011 n. 98 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" sono stati tagliati € 11.495.470,00 che produrranno effetti sulla programmazione 2012. Inoltre per effetto del Dpcm 7 settembre 2011 in applicazione del Dm n. 47742 del 19 aprile 2010 recante autorizzazioni a tagli lineari di spesa per il 2011 sono stati tagliati altri € 46.175,00.

Su questo scenario di fine settembre 2011 è piovuta a metà ottobre la mannaia dei tagli legati al decreto di agosto, tagli che agiscono sul 2012 e anni seguenti.

Gli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2011 erano:

- 112.995 per 2012 e sono diventati 68.812
- 112.995 per 2013 e sono previsti 76.255
- 112.995 per 2014 e sono previsti 83.797

Il blocco operativo nel 2012-2013

Sul solo 2012 c'è quindi un taglio del 39% sulla previsione. I 68.812 del 2012 sono appena il 23% dei fondi previsti nel 2008 dal governo Prodi.

In termini operativi le conseguenze sono:

- slittamento delle date di avvio dei progetti scaricando sui giovani e sulle organizzazioni tutti i disagi, nonostante il superamento del blocco degli avvii a seguito dell'accordo intervenuto fra associazioni proponenti e Avvocatura dello Stato presso la Corte di Appello di Milano
- nessuna progettazione per il 2013 che sarà quindi un anno senza servizio civile.

Il ruolo delle Regioni e Province Autonome nel finanziamento del Servizio Civile Nazionale

In forza del citato accordo fra Governo, Regioni e Pa del gennaio 2006, dal 2008 il 46% della voce di bilancio dell'Unsc dedicata al pagamento degli assegni mensili ai giovani è affidata alle Regioni e Pa.

Le Regioni e Province Autonome hanno partecipato al disposto dell'Art. 11, comma 1 lettera b) della legge 6 Marzo 2001, n. 64, che prevede ulteriori finanziatori del Fondo Nazionale del Servizio Civile?

La partecipazione finanziaria è stata attivata da un numero molto ridotto di Regioni, variabile nel corso del tempo e nel numero di posti aggiuntivi attivati. Il 2011, anno in cui il peso percentuale sul totale del contingente nazionale è il più alto, si ferma comunque al 6,1% per un totale di 1.138 posti.

È inoltre da segnalare che l'investimento delle Regioni e Province Autonome su leggi regionali e provinciali che recano nel titolo il termine servizio civile è più ampio. Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento e in ultimo le Marche investono in proprie iniziative.

Anzi, la Regione Toscana ha deciso di impiegare lo stanziamento triennale di 48.600.000,00 euro per il lancio della Legge Regionale 35 che istituisce il servizio civile regionale.

Su queste iniziative la Corte Costituzionale nella sentenza del 16 luglio 2004, n. 228, ha precisato che

“L'argomentata riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa”

Le organizzazioni pubbliche e senza scopo di lucro che partecipano al Scn

Per avere un quadro della domanda di servizio civile delle organizzazioni pubbliche e senza scopo di lucro ci è utile la risposta che il sottosegretario Giovanardi ha dato, nel febbraio 2011, all'interrogazione dell'on. Misiani del luglio 2009:

“Per quanto concerne il primo quesito posto dall'interrogante, volto a conoscere, con riferimento al bando per la selezione dei volontari del 26 giugno 2009, quali e quanti siano i soggetti, suddivisi per enti pubblici e no-profit, che hanno impiegato effettivamente i volontari, articolati per regione e albo di appartenenza, sono state elaborate le tabelle [...] nelle quali è stato individuato il numero degli enti – suddivisi tra pubblici e privati – con l'indicazione del numero di volontari richiesti,

ripartiti per regioni. Tali tabelle si riferiscono rispettivamente ai progetti presentati per il bando del 26 giugno 2009 e a quelli finanziati ed inseriti nel medesimo bando. In particolare [...] sono riportati gli enti (10.887), a qualunque titolo partecipanti al sistema del Servizio Civile Nazionale, che hanno presentato progetti per il bando 2009. Nell'ambito del dato relativo al totale degli enti, si osserva che 3.191 enti sono soggetti di natura pubblica (pari al 29,31% del totale) e 7.696 di natura privata (pari al 70,69%)”

Questo dato rilevante di 10.887 organizzazioni non è comunque il totale dei soggetti compresi nell'elenco degli accreditati per la presentazione dei progetti. Possiamo stimare che almeno un altro 20% di soggetti non abbiano depositato progetti per vari motivi.

Esiste quindi una radicatissima rete di organizzazioni che hanno i requisiti per poter impegnare i giovani e che, in parte considerevole, era già impegnata con il servizio civile degli obiettori di coscienza.

Le organizzazioni che nel 2012 effettivamente impiegano i giovani

Di questo capitale partecipativo quanto viene poi effettivamente attivato attraverso la realizzazione dei progetti di Servizio Civile Nazionale? Nel 2011 a fronte di 3.634 organizzazioni ed enti accreditati solo 871 sono state quelle che hanno avuto progetti approvati e che quindi nel 2012 potranno impiegare i giovani.³

L'impatto del Scn nel capitale umano e sociale dei giovani

Nel corso di questi anni non risultano ricerche pubbliche tese a rilevare l'impatto dell'esperienza del Scn sul capitale umano (competenze pratiche) e capitale sociale (fiducia, civismo, autostima) dei giovani che hanno partecipato al Scn.

Le uniche ricerche che sono state effettuate si ritrovano nei Rapporti Annuali che la Conferenza Nazionale degli Enti di Servizio Civile (Cnesc) e alcune organizzazioni accreditate (Asc in particolare) hanno prodotto e pubblicato.

In entrambe le organizzazioni la ricerca è stata affidata a organismi esterni, Istituto Ricerca Sociale di Milano in un caso e Swg di Trieste nell'altro.

Quali giovani fanno il Scn e perché

Sappiamo, perché ne abbiamo conferma nei dati raccolti tra i volontari negli

(3) Vedi pubblicazione Asc sul Bando 20 settembre 2011 www.arciserviziocivile.it

ultimi 10 anni, che la spinta formativa è un pilastro fondamentale nello spiegare la partecipazione dei giovani al servizio civile nazionale: va valutato dunque in quali modi questo si espliciti, visto che proprio la continuità e la forza della motivazione formativa adottata dai ragazzi sono testimonianza del valore formativo atteso dal servizio civile.

Non va fatto però l'errore di ritenere il mondo del volontariato bacino *esclusivo* del servizio civile: la metà dei volontari proviene da realtà diverse, non ha esperienza di prestazione di attività di solidarietà e quindi porta in sé aspettative specifiche verso il servizio civile.

In qualche modo, la ampiezza delle possibilità di scelta consente a ciascuno di trovare attività consonanti ai propri interessi, non sempre in maniera scontata: il fattore della ricchezza della proposta progettuale è un elemento che favorisce la scelta di un'esperienza di servizio civile, scelta che i giovani ci mostrano di fare in piena libertà.

Ma la progressiva riduzione dei posti messi a bando produce un progressivo restringimento dei profili giovanili selezionati dalle organizzazioni, proprio mentre l'acuirsi delle crisi giovanili spingerebbe a includere in primis i giovani fuori dai circuiti di socializzazione.

Come il Scn contribuisce a costruire saperi e competenze

Un altro indicatore, più indiretto, sul contenuto formativo attribuito all'Scn viene dal riconoscimento dei benefici per il volontario derivati dall'esperienza. Risulta infatti evidente che le attività del servizio civile, pur avendo dei destinatari ben individuabili, in realtà portano beneficio anche ai giovani in servizio: anzi, nell'individuazione dei primi beneficiari del servizio civile, l'equilibrio tra quanti individuano gli utenti e quanti individuano i giovani è assoluto. Questo connota il servizio civile come attività dai contenuti formativi spiccati, in grado di incidere sul patrimonio di accumulazione di competenze dei giovani e più in generale attribuisce a tale attività un significato che non si esaurisce con le prestazioni d'opera ma rimane nel tempo.

L'impatto sulla crescita di partecipazione civica risulta dai confronti effettuati fra il tasso di partecipazione alle varie tipologie di aggregazione giovanile, formale e informale, prima e dopo l'anno di Scn. Tutti gli indicatori mostrano una crescita, che in alcuni casi, circa il 20%, si traduce anche nella formalizzazione di un contratto temporaneo o a tempo indeterminato, così come cresce nel corso

del tempo il numero di partecipanti agli organi istituzionali che hanno partecipato al Scn.

Il Scn e le competenze per il lavoro

Accanto a questo contesto il nodo dell'influenza sul percorso lavorativo dei giovani è l'altro grande punto di riferimento, che va affrontato certo con a monte la chiarezza che il periodo di Scn non è un lavoro ma che è un indicatore dell'impatto del Scn sulla intera società, oltre che sulle vite individuali dei giovani del Scn.

Sono diverse le buone ragioni per riflettere sul rapporto tra esperienza formativa del servizio civile e sviluppo di competenze utili per il collocamento nel mondo del lavoro:

- la prima è che costruire percorsi di cittadinanza attiva, come fa il servizio civile e parlare di diritti di cittadinanza non può prescindere dal considerare il diritto fondamentale al lavoro;
- la seconda, di carattere generale, è che il lavoro è la principale emergenza che devono affrontare i giovani, tra i quali almeno 1 su 3 è in ricerca attiva, seppur vana, di un'occupazione;
- la terza, è che un'organizzazione che investe le sue risorse umane e materiali nella realizzazione del servizio civile ha tra i suoi compiti, inevitabilmente, anche quello di farsi carico di questo importante aspetto della vita dei giovani con cui è a contatto quotidianamente.

Dunque, negli ultimi anni si sono resi sempre più evidenti, tra i fattori di successo lavorativo (e, in generale, di successo competitivo dei sistemi economici) quelli creativi e relazionali: la capacità di affrontare situazioni impreviste e risolvere i problemi in modo non ripetitivo ma originale, la capacità di padroneggiare gli aspetti relazionali e di creare reti, di gestire con agio i rapporti interpersonali.⁴ Non si tratta tanto di sapere, ma di imparare a usare determinate conoscenze e determinate capacità e attitudini.

I dati fin qui raccolti mostrano come il servizio civile sia in grado di lavorare sulle competenze dei giovani su più piani e come il suo contributo abbia un impatto complessivo sul patrimonio conoscitivo e sul rafforzamento delle caratteristiche individuali dei giovani.

(4) Il tema è nato dalla celebre pubblicazione di R. Florida sulla 'classe creativa' del 2004 ed arriva, immutato nella sua attualità, fino ad alcuni testi più recenti, tra cui quello di J. Rifkin sulla civiltà dell'empatia.

Le risorse economiche e umane investite dalle organizzazioni nel Scn

Se i fondi pubblici, in gran parte statali, sono essenziali perché finalizzati al versamento dell'assegno mensile ai giovani, le organizzazioni che li impiegano concorrono anche economicamente in qualche misura oppure come a volte si è affermato ("il business del servizio civile" dell'allora presidente del Consiglio Giuliano Amato) ricevono una risorsa a costo zero?

Anche qui siamo in assenza di fonti pubbliche di rilevazione e quindi dobbiamo accontentarci, con le opportune tarature, delle poche ricerche disponibili.

La premessa da fare riguarda la scelta dell'Amministrazione Pubblica di mantenere nel sistema delle organizzazioni accreditate sia forme esilissime (piccolo comune o piccolo gruppo di volontariato che non sono in grado di impiegare più di 2-3 persone all'anno) che reti regionali e nazionali che rappresentano centinaia di soggetti. Sono reti sia pubbliche (es. Anci Lombardia o Veneto, Provincia di Torino) che senza scopo di lucro (Unione Italiana Ciechi, Caritas Italiana, Confcooperative, Anpas, Asc, Acli, Amesci...).

Nelle prime (definite enti di quarta e terza classe) è possibile che un'unica persona sommi i ruoli di progettazione, formazione, coordinamento delle attività etc.

Alle altre (definite enti di seconda e prima classe) viene richiesto il possesso di sistemi, preventivamente verificati, per la progettazione, la formazione generale, il monitoraggio, la rendicontazione tramite un rapporto annuale, il coordinamento delle varie attività progettuali con figure dedicate di norma a livello provinciale. Si è quindi sedimentata una contrattualistica interna anche per decine di persone e solo la disponibilità volontaria ai livelli di base ha permesso la sostenibilità dell'equilibrio fra obiettivi e costi.

Un esempio: ASC

A solo titolo di esempio nel 2009 la somma delle voci sopra elencate determina da parte di Asc un investimento per un costo netto totale superiore a 3 milioni 900mila euro, pari a circa 3.500 euro per volontario equivalente annuo.⁵

Stante l'investimento sostenuto dall'ente, i benefici monetari tratti da Asc ammontano a circa 650mila euro, pari a 576 euro per volontario equivalente annuo.

(5) I valori medi per volontario fanno riferimento a 1.116 giovani, ovvero il numero di volontari calcolati sulla base delle ore di servizio effettivamente svolte nel corso del 2009 dai giovani avviati e/o subentrati con riferimento al bando ordinario 2008.

Fra tutte le attività richieste dalla normativa vigente solo per la formazione generale è previsto un rimborso forfettario totale di 90,00 euro per ogni giovane che abbia terminato il programma formativo articolato in quattro giornate di formazione in aula e 10 ore di formazione a distanza previste per ogni progetto.

Il Fondo nazionale del Servizio Civile: un investimento del denaro pubblico

Come già detto sono talmente rilevanti le differenze che le amministrazioni pubbliche consentono nelle organizzazioni necessarie per la realizzazione dei progetti di Scn che non è possibile fare una moltiplicazione automatica, ma sono indubbi un dato economico e un dato politico.

Quello economico: ammonta a qualche decina di milioni l'investimento in risorse monetarie e tempo lavoro di personale dedicato, che l'insieme delle organizzazioni accreditate effettua sul Scn e questo concorre a spiegare la richiesta di stabilizzazione di questa esperienza assieme a una migliore programmazione.

Quello politico: è una forzatura introdurre il tema del cofinanziamento da parte delle organizzazioni come una novità assoluta rispetto a un passato di soli benefici a costo zero. In secondo luogo se è corretto introdurre comunque il tema come forma di presa in carico delle difficoltà di finanza pubblica è da discutere l'oggetto di questa partecipazione (i costi di resa qualitativa e non gli assegni mensili dei giovani).

Sono state comunque effettuate ricerche per misurare la resa dell'investimento pubblico sul Scn e, per riprendere il XII Rapporto annuale della Cnesc, a ogni euro di fondi statali investiti c'è stata una resa di tre euro in termini di acquisizioni individuali dei giovani (capitale umano e sociale), di servizi erogati, di soddisfazione espressa dagli utenti.

Le proposte di Sbilanciamoci!

In considerazione del peculiare quadro politico-parlamentare si propongono da qui alla fine della Legislatura pochi interventi legislativi mirati a definire le finalità dell'istituto riorganizzando l'attuale Articolo 1 della legge 64/2001 e introdurre maggiore flessibilità nella durata dell'orario e del progetto modificando parti del decreto legislativo 77/2002, sulla base di quanto contenuto nei progetti di legge Bressa-Sereni (AC3952) e Incostante-Ferrante (AS2492).

Mentre al governo vengono chieste tre iniziative da definire sentite le Regioni e PA, le organizzazioni pubbliche e senza scopo di lucro, i rappresentanti dei giovani in Scn presenti nella Consulta Nazionale del Servizio Civile.

La più rilevante **non è di ordine economico ma culturale** e riguarda la progettazione di Scn. Oggi è una progettazione legata al settore degli interventi e quindi associa, presso i giovani e le organizzazioni, il servizio civile nazionale a strumento per politiche di settore (ambiente, promozione culturale, solidarietà...). Serve invece che i progetti siano esplicitamente collegati ai fini di promuovere della pace, sia in Italia che all'estero, per fare un salto di qualità nelle organizzazioni e fra i giovani.

Sul piano economico, a somma zero, va preparato il superamento del sistema dei due livelli degli albi (nazionale e regionale) che duplica le spese di personale, strutture per atti identici (accreditamento, valutazione progetti) e ha aperto la strada a modelli regionali diversi e contraddittori. Serve organizzare gruppi di lavoro su accreditamento, progetti e controlli che mettano insieme il personale migliore di Stato e Regioni e PA per accrescere la qualità, snellire e uniformare alcune procedure. Questa innovazione ridurrebbe anche l'impatto della politica (soprattutto di alcune Regioni) sul Scn. Es. la formazione delle graduatorie su base provinciale che si giustificano solo con il dirigismo redistributivo che uccide la qualità e la competizione.

Sul piano economico degli stanziamenti, occorre far ritornare il Fondo nazionale nel 2012 e nel 2013 dai 68 milioni e 75 milioni di euro attuali ai 113 milioni previsti prima dei tagli del Decreto di agosto 2012 del governo Berlusconi per avere, anche nel 2013 (anno comunque elettorale), almeno 20.000 giovani in Scn.

Questo permetterebbe anche di impostare un dialogo fattivo con le Regioni e Pa per dare maggiore efficacia anche al loro contributo.

APPENDICE ■ Dal Rapporto Sbilanciamoci! 2012

DISARMARE L'ECONOMIA, COSTRUIRE LA PACE

Le proposte nel dettaglio

Riduzione delle spese militari. Chiediamo la riduzione di 3 miliardi di euro della spesa militare. Questo potrebbe avvenire grazie alla riduzione degli organici delle forze armate a 120mila unità e a una integrazione – con economie di scala – dentro la cornice europea e delle Nazioni Unite, naturalmente prevedendo un ruolo delle forze armate legato ad autentici compiti di prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace e rifiutando ogni interventismo militare.

Riduzione dei programmi arma. Chiediamo al governo italiano di non firmare il contratto per la produzione dei 131 cacciabombardieri Joint Strike Fighter. Chiediamo di cancellare i finanziamenti del 2012 per la produzione dei 4 sommergibili Fremm, dei cacciabombardieri F-35, delle due fregate "Orizzonte". Risparmio previsto: 783 milioni di euro.

No ai militari nelle città. Chiediamo di concludere l'esperienza della presenza e del pattugliamento delle nostre città ad opera di personale delle forze armate e chiediamo che gli stessi fondi (72 milioni di euro) vengano impiegati per pagare gli straordinari al personale delle forze di pubblica sicurezza.

Cancellare il programma "Vivi le forze armate. Militare per tre settimane". Chiediamo che questa nuova iniziativa del ministero della Difesa venga cancellata e le risorse risparmiate (20 milioni di euro) vadano ad incrementare il fondo per il servizio civile nazionale.

Caserme dismesse ad uso sociale. Proponiamo un vincolo della destinazione d'uso delle caserme e di altri siti militari dismessi ad uso civile (attualmente la manovra finanziaria prevede la vendita ai privati con destinazione delle risorse al ministero della Difesa) e comunque attraverso una co-decisione delle comunità locali.

Riconversione industria militare. Chiediamo una legge nazionale per la riconversione dell'industria militare e la costituzione di un fondo annuale di 200 milioni di euro per sostenere le imprese impegnate nella riconversione da produzioni di armamenti a produzioni civili.

Ritiro dall'Afghanistan. Chiediamo il ritiro delle truppe italiane dalla missione in Afghanistan (il ruolo e la presenza dell'Isaf sono strettamente intrecciati ad Enduring Freedom in una funzione bellica e di lotta militare al terrorismo) e da tutte quelle missioni internazionali che non abbiano la copertura e il sostegno delle Nazioni Unite. Questa misura farebbe risparmiare 616 milioni di euro alle casse pubbliche.

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Portare l'Aps fino allo 0,33% del Pil. La finanziaria del 2012 ha praticamente azzerato i fondi pubblici per la cooperazione. L'Italia viene meno a tutti gli impegni assunti in sede internazionale ed in particolare a quelli previsti per il rispetto del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. Per questo proponiamo di stanziare almeno 400 milioni di euro per recuperare i tagli avvenuti negli ultimi due anni e avviare un percorso di rifinanziamento della cooperazione allo sviluppo nel rispetto degli impegni presi a livello internazionale.

Cancellazione del debito. Chiediamo che l'Italia segua l'esempio della Norvegia e ammetta la sua corresponsabilità nella generazione del debito dei paesi in via di sviluppo e cancelli quello trovato "illegittimo" nonché frutto di una "politica di sviluppo fallita", applicando appieno la legge 209 del 2000 ed estendendola a tutti i paesi del Sud del mondo.

ATTIVITÀ DI PACE

Corpi di pace. Sbilanciamoci! propone lo stanziamento di almeno 20 milioni di euro per dar vita ad un primo contingente di corpi civili di pace, destinati alla formazione ed alla sperimentazione della presenza di 500 volontari da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto. Si tratta di dare forza a forme di interposizione e di *peace keeping* civile, che abbiano una loro cornice e un riconoscimento istituzionale.

Servizio civile nazionale. Oggi il Servizio Civile nazionale corre gravi rischi per mancanza di finanziamenti e molti giovani rischiano di non poter fare questa esperienza. La Legge di Stabilità assegna al servizio civile nazionale solo 68 milioni di euro, che a malapena garantiranno gli impegni già presi. Decine di migliaia di giovani non potranno svolgere il servizio civile. Sbilanciamoci! propone lo stanziamento di 200 milioni di euro aggiuntivi nel Servizio Civile Nazionale, per consentire nel 2012 l'avvio di 50.000 volontari, ma soprattutto per incominciare a investire nella qualità del servizio civile con la programmazione, la formazione, il servizio civile all'estero, i controlli, ecc.

Istituto per la pace. Al pari di altri paesi (come la Svezia e la Norvegia) che hanno istituti di ricerca sui temi della pace riconosciuti a livello internazionale, si propone il finanziamento, 7 milioni di euro, per la fondazione di un istituto indipendente di studi che possa realizzare ricerche a sostegno della pace e del disarmo.

APPELLO ■ TAGLIA LE ALI ALLE ARMI

COME CITTADINO HO DIRITTO ALL'ISTRUZIONE, AL LAVORO, ALLA PENSIONE E ALLA SANITÀ ... POSSO FARE A MENO DI 131 CACCIABOMBARDIERI F-35 JSF!

Mentre con le manovre di bilancio del 2011-2012, per pareggiare i conti dello Stato, si chiedono forti sacrifici agli italiani con tagli agli enti locali, alla sanità, alle pensioni, all'istruzione; il governo mantiene l'intenzione di procedere all'acquisto dei cacciabombardieri d'attacco F-35 Joint Strike Fighter.

Il nuovo annuncio del ministro Di Paola di riduzione a 90 esemplari non significa nulla: nessun contratto è ancora stato firmato e possiamo quindi fermare completamente questo acquisto (anche perché la proposta rimodulazione della Difesa deve passare per una discussione parlamentare)

Quello del caccia F-35 è un programma che a oggi ci è costato già 2,7 miliardi di euro e ne costerà – in caso dei 131 aerei – almeno altri 15 solo per l'acquisto dei velivoli, che potrebbero scendere a 10 miliardi con una riduzione a 90 (il prezzo unitario si alzerà, secondo l'azienda produttrice Lockheed Martin). Complessivamente arriveremo a un impatto tra i 15 e i 20 miliardi nei prossimi anni. Senza contare il mantenimento successivo di tali velivoli.

Le manovre approvate porteranno gravi conseguenze sui cittadini: si stimano proprio in 20 miliardi i tagli agli Enti Locali e alle Regioni (che si tradurranno in minori servizi sociali o in aumento delle tariffe), e altri 20 miliardi saranno i tagli alle prestazioni sociali previsti dalla legge delega in materia fiscale e assistenziale, senza contare il blocco dei contratti e degli aumenti ai dipendenti pubblici e l'aumento dell'Iva che colpirà indiscriminatamente tutti i consumatori.

Il tutto per partecipare a un progetto di aereo militare 'faraonico' (il più costoso della storia) di cui non si conoscono ancora i costi complessivi (cresciuti al momento almeno del 50% rispetto alle previsioni iniziali) e che ha già registrato forti critiche in altri paesi partner (Norvegia, Paesi Bassi, Australia, Canada) e addirittura ipotesi di cancellazione di acquisti da parte della Gran Bretagna. Senza dimenticare che, contemporaneamente, il nostro paese partecipa anche allo sviluppo e ai costosi acquisti dell'aereo europeo EuroFighter Typhoon.

Con i 15 miliardi che si potrebbero risparmiare cancellando l'acquisizione degli F-35 Jsf si potrebbero fare molte cose: ad esempio costruire duemila nuovi asili nido pubblici, mettere in sicurezza le oltre diecimila scuole pubbliche che non rispettano la legge 626 e le normative antincendio, garantire un'indennità di disoccupazione di 700 euro per sei mesi ai lavoratori parasubordinati che perdono il posto di lavoro.

Siamo convinti che in un momento di crisi economica per prima cosa siano da salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini, investendo i fondi pubblici per creare presupposti a una crescita reale del Paese senza gettare i soldi in un inutile e costoso aereo da guerra.

**PER QUESTO CHIEDIAMO AL GOVERNO DI NON PROCEDERE
ALL'ACQUISTO DEI 131 CACCIABOMBARDIERI F-35
E DESTINARE I FONDI RISPARMIATI ALLA GARANZIA
DEI DIRITTI DEI PIÙ DEBOLI E ALLO SVILUPPO DEL PAESE
investendo sulla società, l'ambiente, il lavoro
e la solidarietà internazionale.**

L'obiettivo di questo dossier è quello di fornire informazioni e analisi, dati e proposte su come ridurre la spesa militare e su come orientarla in senso sociale



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna per alternative nelle politiche economiche, sociali e ambientali che raccoglie 46 associazioni.
Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine di informazione economica e cura la serie di sbilibri.
Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!

Il pdf di questo dossier può essere scaricato gratuitamente dal sito www.sbilanciamoci.org

cover design: AnAlphabet
illustrazione: Mauro Biani