



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO



I COSTI DELLA NON-EUROPA DELLA DIFESA

Autore: Valerio Briani

Direttore della ricerca: Giancarlo Chevallard

Aprile 2013

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel.: +39 011.6705024
Fax: +39 011.6705081

www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Via Angelo Brunetti, 9
00186 Roma

Tel.: +39 06.3224360
Fax: +39 06.3224363

www.iai.it
iai@iai.it

EXECUTIVE SUMMARY

L'obiettivo di questo studio, promosso dal Centro Studi sul Federalismo e dall'Istituto Affari Internazionali, è illustrare in modo chiaro e sintetico quali sono i costi derivanti dalla mancata integrazione nel settore della difesa in Europa, e come il mantenimento di strutture di difesa puramente nazionali sia strategicamente penalizzante nonché economicamente insostenibile. Il nostro intento è fornire ai decisori politici e al grande pubblico uno strumento utile per decodificare la complessa realtà della difesa europea contribuendo così, per quanto ci è possibile, al processo di integrazione del settore.

I costi derivanti dalla mancanza di una difesa continentale realmente integrata, ossia i costi della "non-Europa" della difesa, possono essere ricondotti a due categorie di fattori. La prima è quella dei costi legati alla mancata integrazione delle strutture militari degli Stati europei. Le forze militari europee operano quasi esclusivamente all'interno di contingenti multinazionali, ma continuano ad essere strutturate e gestite su basi nazionali. Perfino i costi delle missioni europee, svolte in comune, sono ripartiti su base quasi esclusivamente nazionale, così come su base nazionale vengono addestrati e organizzati i militari e sviluppati, acquistati e mantenuti gli armamenti. Questo determina una moltiplicazione dei costi per la creazione, il mantenimento e l'operatività delle formazioni militari europee.

La seconda categoria di costi è legata alla mancanza di un mercato continentale integrato. Il settore della difesa, infatti, è sempre rimasto escluso dal processo di costituzione del mercato comune europeo. Il mantenimento di ventisette mercati nazionali, divisi da regolamentazioni e burocrazie, ostacola lo sviluppo delle aziende del settore, ne deprime la competitività, e impedisce lo sfruttamento di economie di scala nella produzione. La mancanza di un mercato europeo della difesa rischia quindi di soffocare la crescita di quell'industria dalla quale dipendono le capacità operative delle forze armate europee e, in ultima analisi, la stessa politica di difesa europea.

E' arduo arrivare ad una cifra complessiva per tutti questi fattori, che costituiscono una moltitudine molto ramificata di fattori interdipendenti. Oltretutto, il valore economico di alcuni di essi è riservato, ignoto o incalcolabile, mentre altri semplicemente non hanno un valore monetario. Si possono però azzardare alcune stime, che indicano un costo totale per la non-Europa della difesa che potrebbe arrivare fino a 120 miliardi di euro annui. Forse anche più elevati, però, rischiano di essere i costi strategici e politici, che pongono una seria ipoteca sulla efficacia di una futura politica estera dell'Unione europea.

Un appuntamento fondamentale per far avanzare l'agenda europea su questi temi è costituito dal Consiglio Europeo Difesa del dicembre 2013. Con questo studio il CSF e lo IAI intendono anche contribuire a un dibattito informato e propositivo, in Italia e nell'Ue, per preparare al meglio quella scadenza decisiva.

INDICE

Introduzione	7
Cap. 1. Il mantenimento di strutture militari nazionali	10
1.1 Il finanziamento delle missioni	11
1.2 La mancata integrazione delle strutture militari e le iniziative per la condivisione	12
1.3 Le duplicazioni dei programmi di sviluppo e acquisizione	15
Cap. 2. Industria e mercati	20
2.1 Acquisizione dei materiali di difesa su base nazionale	20
2.2 Barriere ai trasferimenti intra-comunitari di beni di difesa	26
2.3 Le compensazioni industriali	27
Cap. 3. Costi economici, politici e strategici	30
3.1 I costi economici	30
3.2 I costi strategico-politici	34
Conclusioni – Verso una Europa della difesa più efficace e più efficiente?	38
Bibliografia	41
Annex I - L'industria della difesa italiana ed europea	44
Annex II - Le duplicazioni nei programmi di armamenti	47

Introduzione

Ogni crisi porta con sé anche nuove opportunità. La crisi politica ed economico-finanziaria che scuote l'Europa potrebbe costituire un formidabile stimolo a favore dell'approfondimento del processo di integrazione della difesa europea, che garantirebbe notevoli risparmi dal punto di vista economico e maggiori capacità per gli Stati europei dal punto di vista strategico-militare. A dicembre 2013 si riunirà il Consiglio Europeo Difesa, con l'obiettivo dichiarato di rilanciare il processo di integrazione. Il suo successo potrebbe significare un punto di svolta: il suo fallimento segnalerebbe inevitabilmente la continuazione a tempo indeterminato dell'attuale situazione di stasi. E' auspicabile quindi che questa opportunità non venga sprecata.

Lo scopo del presente rapporto è stimolare la costituzione di una difesa europea illustrando, in modo chiaro e sintetico, quali sono i costi della non Europa della difesa e come il mantenimento di strutture di difesa puramente nazionali sia strategicamente penalizzante e, nel lungo periodo, economicamente insostenibile. La nostra speranza è fornire ai decisori politici ed al grande pubblico italiano uno strumento utile per decodificare la complessa realtà della difesa europea contribuendo così, per quanto ci è possibile, a costruire un più vasto consenso attorno al processo di integrazione del continente.

Presenteremo perciò i principali fattori che, sommati gli uni agli altri, costituiscono il costo della non-Europa della difesa, spiegando volta per volta in che modo essi influenzano la qualità della spesa e fornendo quando possibile i costi economici di ciascuno di essi. Daremo conto di cosa si sta facendo per superarli, e di quali sono le difficoltà che si incontrano in questo processo.

Con l'espressione "non-Europa della difesa" intendiamo la mancanza di una difesa integrata europea, che sarebbe costituita sostanzialmente da due elementi. Il primo sarebbe una struttura militare comune, lo strumento di difesa operativo vero e proprio: cioè forze armate europee integrate di terra, di mare e di aria. Il secondo elemento costituente sarebbe invece un mercato della difesa comunitario, cioè l'infrastruttura tecnologica e industriale necessaria per la produzione e la distribuzione dei beni e servizi che permettono l'operatività dello strumento militare. Questi elementi esistono attualmente solo a livello nazionale, con alcuni limitati esempi di parziale integrazione (come le unità militari multinazionali, o i grandi gruppi industriali transeuropei). L'assenza di questi due elementi, o meglio la loro esistenza in dimensioni quasi embrionali, produce una serie di costi in ragione delle inutili duplicazioni di beni e strutture produttive e organizzative, delle mancate economie di scala, e delle inefficienze di mercato.

La figura 1 rappresenta graficamente la struttura dei costi della non-Europa della difesa. Essi ruotano intorno ai due macrofattori, l'assenza di una struttura militare integrata e la mancanza di un mercato comune della difesa. Tuttavia il rapporto causale tra i singoli fattori e le due macro-categorie è differente, anzi è rovesciato. Non costituire un "esercito europeo" è stata infatti una scelta consapevole e ragionata delle classi dirigenti del continente. Sin dal fallimento della Comunità Europea di Difesa nel 1954, gli Stati nazionali hanno voluto preservare il nucleo fondamentale della propria indipendenza ed autonomia escludendo esplicitamente la difesa dall'ambito comunitario. Da questa precisa scelta politica derivano evidentemente le duplicazioni delle strutture militari, dei programmi di sviluppo e di acquisizione, e la difformità degli standard e dei requisiti nazionali, che costituiscono pesanti moltiplicatori di costi. Queste

problematiche, nonché le iniziative comunitarie e bilaterali o multilaterali tendenti a superarle, sono trattate nel capitolo 1.

La mancata costruzione di un reale mercato europeo della difesa è stato principalmente il risultato della tendenza degli Stati ad aggirare le regole del mercato comune per trarne indebiti vantaggi, pur accettandone formalmente la vigenza. Formalmente, infatti, la difesa rientrerebbe a pieno titolo nel mercato comune europeo: tuttavia il comportamento degli Stati, che regolarmente favoriscono l'industria nazionale a scapito della concorrenza europea, nonché alcune lacune ed ambiguità nella regolamentazione comunitaria della compravendita di beni e materiali di difesa, fanno sì che di fatto non esista un unico mercato integrato ma 27 diversi mercati nazionali. Gli "offset", o compensazioni industriali, sono rappresentati nella figura in una casella circolare perché non costituiscono un vero e proprio fattore di costo, ma rappresentano certamente una distorsione del mercato. Tutte le problematiche legate alla mancanza del mercato comune sono analizzate nel capitolo 2.

I rapporti tra tutti questi fattori sono naturalmente molto più complessi delle semplici relazioni di causa-effetto rappresentate nella figura, ed i legami tra i vari fattori sono certamente più diffusi: ci siamo infatti limitati ad indicare quelli più importanti. Tuttavia, la figura permette di visualizzare sommariamente la struttura dei costi della non-Europa della difesa.

I costi della non-Europa della difesa: rappresentazione grafica

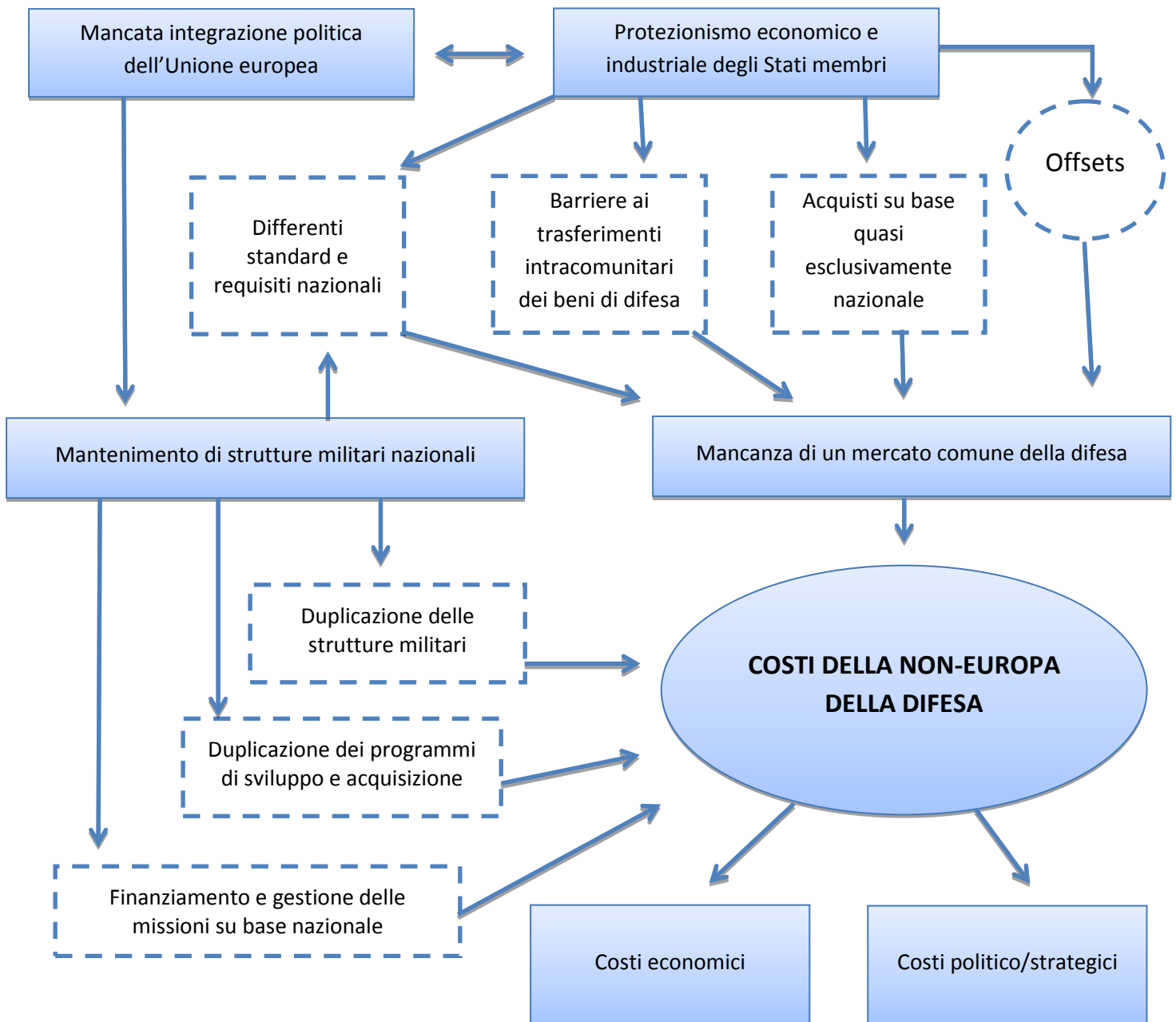


Figura 1

Capitolo 1 - Il mantenimento di strutture militari nazionali

Le forze degli Stati membri dell'Ue operano regolarmente e quasi esclusivamente all'interno di contingenti multinazionali: nonostante lavorino sempre spalla a spalla, però, esse sono strutturate su basi strettamente nazionali. Perfino i costi delle missioni europee, svolte in comune, sono ripartiti su base quasi esclusivamente nazionale, così come su base nazionale vengono sviluppati e acquistati gli armamenti. Questo determina una moltiplicazione dei costi per la creazione, il mantenimento e l'operatività delle formazioni militari europee che è incalcolabile ma sicuramente elevatissima.

Le forze europee operano regolarmente e quasi esclusivamente all'interno di contingenti multinazionali. Quasi mai, negli ultimi trenta anni, le forze militari di un paese europeo si sono trovate ad agire al di fuori di contingenti internazionali, fossero della Nato o dell'Ue o coalizioni *ad hoc*. Le uniche eccezioni rilevanti sono state l'impegno britannico nella guerra delle Falklands/Malvinas e nella missione di evacuazione di cittadini britannici dalla Sierra Leone, più due missioni francesi in Costa d'Avorio, ma queste operazioni sono state appunto l'eccezione e non la regola. Nella quasi totalità dei casi, militari europei operano spalla a spalla con colleghi del continente. L'emergere di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa, ora divenuta Politica di Sicurezza e Difesa Comune, ha poi favorito il graduale sviluppo di una vera e propria cultura militare europea, di una sorta di "via europea alla difesa" caratterizzata da una inclinazione all'utilizzo meno intensivo della forza e da una notevole enfasi sui rapporti con la popolazione locale e sulla complementarità con politiche di cooperazione allo sviluppo. Sembra in via di definizione un ethos militare comunitario, in base al quale il militare europeo "*is not merely supposed to fight, but also to manage a variety of complex situation as part of a larger, multinational, civil-military machinery*"¹.

Tuttavia le forze militari europee continuano ad essere strutturate su basi strettamente nazionali. In questo capitolo analizzeremo in quali modi la mancata integrazione delle strutture militari nazionali comporta un costo economico e strategico. Nel primo paragrafo prenderemo in considerazione il tema del finanziamento delle missioni militari europee, anch'esso previsto in gran parte su base nazionale. Passeremo poi a discutere delle iniziative per la costituzione di unità multinazionali e la condivisione di assetti militari, iniziative che costituiscono l'eccezione piuttosto che la regola. Infine, faremo una panoramica sulle duplicazioni dei programmi di sviluppo e sui relativi costi per il contribuente europeo.

¹ Koivula, T., From warrior to manager: EU crisis management as a force for change in the European militaries, paper presentato alla Conferenza Annuale ISA, febbraio 2009.

1.1 Il finanziamento delle missioni

Le missioni militari all'estero costituiscono la più evidente dimostrazione delle potenzialità dell'Unione europea e il più tangibile risultato della Politica di sicurezza e difesa comune, o Psdc. Sono attualmente in corso ben dodici missioni Psdc²: quattro nei Balcani, Caucaso ed Europa dell'est, tre in Medio oriente, una in Asia centrale e quattro in Africa. Altre tre missioni in Africa saranno lanciate nei prossimi mesi. Se includiamo le sedici missioni già completate, possiamo contare un totale di ventotto missioni Psdc avviate a partire dal 2003³. Tuttavia, solo una piccola minoranza di esse sono missioni militari.

Le missioni che hanno un carattere militare o di difesa non possono ovviamente essere finanziate dal bilancio comunitario, se non in minima parte. I costi delle prime missioni militari erano coperti con meccanismi di finanziamento creati *ad hoc*, specifici per ogni missione, subito prima della partenza della stessa. Alcuni problemi nella gestione dei finanziamenti per le missioni Concordia e Artemis, nel 2003, hanno evidenziato la necessità di concordare un meccanismo permanente per finanziare almeno la fase preparatoria delle missioni ed alcuni costi comuni.

Nasce così nel febbraio 2004 il meccanismo "Athena"⁴, rivisto poi nel 2008 alla luce di una esperienza quadriennale⁵. Grazie ad Athena le missioni ricevono dei fondi erogati dagli Stati membri in proporzione al PIL nazionale, per finanziare una serie di voci di spesa predeterminate. La presidenza francese del Consiglio Ue che ha lanciato la revisione del 2008 avrebbe aspirato ad un allargamento della lista delle spese da finanziare in comune ben maggiore di quello che è stata poi autorizzata dal Consiglio. Anche altre proposte, come la possibilità di dare più autonomia di scelta al comandante dell'operazione o il pagamento di un finanziamento anticipato, sono state lasciate cadere per l'opposizione irriducibile di alcuni paesi, in particolare la Germania, che non vedono di buon occhio la possibilità di dover finanziare missioni alle quali non intendono partecipare⁶. Tuttavia la lista di spese operative finanziate da Athena è stata allungata, anche se il documento finale resta più simile al meccanismo originale di Athena del 2004 che a quello che la presidenza francese avrebbe voluto ottenere⁷.

Allo stato attuale, Athena finanzia un elenco di spese fisse più una serie addizionale a discrezione del Consiglio, da decidere caso per caso. Le spese sono contenute nell'Annex III alla decisione del Consiglio che ha creato Athena⁸. Le spese fisse da finanziare attraverso Athena sono:

- Spese per la creazione e gestione del quartier generale. Include sia il quartier generale propriamente detto, sia l'*Operation HQ* che il *Force HQ* ed eventualmente anche il *Component Command HQ*. Includono anche le spese per i trasporti nel teatro di operazioni, spese per l'amministrazione e la comunicazione, l'assunzione di personale amministrativo locale, gli alloggi.
- Spese per le forze. Comprendono le spese necessarie per la sistemazione delle infrastrutture come porti, aeroporti, strade principali, ferrovie. Include anche le spese per le forniture di acqua ed energia, la protezione delle basi e il deposito e la conservazione dei materiali. Molto importanti i

² Settembre 2012

³ ISIS, CSDP and EU missions update, CSDP Note n.4, luglio 2012

⁴ Sulla base della decisione del Consiglio 2004/197/CSFP, 24 febbraio 2004

⁵ Decisione del Consiglio 2008/975/CSFP, 18 dicembre 2008

⁶ Gros-Verheyde, N., Minor changes to Athena financing mechanism, Europolitics, 9 gennaio 2009, <http://www.europolitics.info/minor-changes-to-athena-financing-mechanism-artr146395-10.html>

⁷ *Ibid*

⁸ Si trova in <http://www.consilium.europa.eu/media/1381208/at3.pdf>

servizi medici e le relativi ambienti, e l'evacuazione dei feriti gravi (Medevac). Infine, l'acquisizione di intelligence sotto forma di immagini satellitari se queste non possono rientrare nel bilancio del centro satellitare europeo di Torrejon (EU Satellite Center).

- I rimborsi alla/dalla Nato od altre organizzazioni internazionali (come l'Onu).

Le spese che possono esse finanziate a discrezione del Consiglio assommano essenzialmente al trasporto e all'alloggio in teatro delle forze e dei Quartier generali al di sotto del *Force HQ*.

Infine esiste una terza categoria di costi che può essere finanziata da Athena su richiesta del Comandante dell'operazione previa approvazione del Comitato Speciale, composto da rappresentanti degli Stati finanziatori. Questa terza categoria di costi comprende spese essenziali legate a particolari esigenze specifiche per quella missione, come attività di intelligence supplementari, costi per le infrastrutture e gli alloggi, servizi medici aggiuntivi, sminamento, ecc.

Tuttavia il finanziamento di Athena copre una parte minima dei costi effettivi delle missioni, pari al massimo a circa il 10%, generalmente anche meno. Ad esempio le missioni EUFOR Chad/Car e EUNAVFOR Atalanta, che sono state finanziate da Athena rispettivamente con 120 e 8,4 milioni di euro, hanno un costo totale stimato rispettivamente di 1 miliardo e 400 milioni⁹ (le cifre di Atalanta sono entrambe relative ai primi 12 mesi della missione).

	Costi comuni (in milioni di euro)	Staff
Concordia	6.2	350
Althea	71,7	7000 fino al 2004, 2200 al 2009
Chad/CAR	120	3700
Artemis	7	2000
RD Congo	24	2400
Atalanta	8,4 (primi 12 mesi)	2000

Fonte: Grevi, G., Helly, D. e Kehoane, D., ESDP: the first ten years, EU ISS, Condé-sur-Noireau, 2009

1.2 La mancata integrazione delle strutture militari e le iniziative per la condivisione

Le forze armate dei paesi europei hanno ormai acquisito un elevato livello di integrazione dal punto di vista operativo, ed una lunga esperienza di cooperazione a tutti i livelli: dalla pianificazione allo svolgimento di operazioni in comune, alla standardizzazione dei materiali. Questa cooperazione si è sviluppata soprattutto nel corso di decenni di militanza comune nell'Alleanza atlantica, che ha prima costituito una catena e una struttura di comando euroamericana, per poi procedere alla graduale definizione di procedure e standard comuni al fine di generare la necessaria interoperabilità tra culture militari differenti.

Tuttavia, missioni a parte, queste forze per un certo verso così integrate rimangono completamente distinte in separate strutture. Esse sono controllate da 27 strutture di comando nazionali, e sono servite da strutture di supporto (infrastrutture di ogni tipo, depositi e centri medici) anch'esse di proprietà rigorosamente nazionali. A parte le esercitazioni comuni necessarie per assicurare una interoperabilità accettabile, e fatto salvo il raggiungimento di determinati standard di efficienza operativa a volte anche laschi, per reparti destinati ad impieghi particolari, le forze europee si addestrano in modo del tutto

⁹ Vedi i capitoli dedicati alle due missioni in Grevi, G., Helly, D. e Kehoane, D., ESDP: the first ten years, EU ISS, Condé-sur-Noireau, 2009

indipendente le une dalle altre, in base a metodi nazionali, in aree addestrative ed accademie nazionali. Esse sono anche dotate principalmente di armi ed equipaggiamenti di produzione nazionale, mantenuti in strutture nazionali.

Questa duplicazione, anzi moltiplicazione per 27, non permette ovviamente le economie di scala del genere di cui godono le forze armate degli Stati Uniti. A causa della magnitudine di questi costi, la duplicazione delle strutture nazionali dovrebbe certamente essere considerata come il principale tra i costi della non difesa europea. La sua quantificazione in termini puramente monetari è chiaramente assai difficile da stimare, ma le sue dimensioni sono difficili da sopravvalutare.

Nel tentativo di attenuare parzialmente l'impatto economico della duplicazione, le forze armate europee stanno ricorrendo con sempre più frequenza ad iniziative di vario genere che ricadono sotto l'ombrello del cosiddetto "*pooling and sharing*", ossia la condivisione di assetti. In realtà l'espressione "*pooling and sharing*" indica tre tipi diversi di condivisione¹⁰:

1. L'acquisto in comune e la successiva condivisione di beni e servizi. Gli armamenti di ultima generazione sono particolarmente difficili e costosi da costruire ed acquistare, perciò i programmi di sviluppo internazionali come *Eurofighter Thyphoon* o l'*A400M* si fanno sempre più frequenti. La condivisione si può effettuare anche nel caso di acquisti fatti da un paese terzo: in questo caso la costituzione di un unico gruppo di acquisto è funzionale all'ottenimento di un miglior accordo con il fornitore.
2. L'integrazione di parti delle strutture militari. Alcuni paesi hanno costituito, come vedremo di seguito, unità multinazionali. Altri hanno costituito strutture addestrative o educative, come accademie condivise tra più paesi, o centri per la manutenzione in comune.
3. La specializzazione. Gli Stati europei, in particolare quelli più piccoli, possono concentrare le proprie risorse limitate su una capacità particolare – ad esempio, la costituzione di reparti di sminatori – da condividere poi con gli alleati, magari in cambio di assistenza per la creazione e/o il mantenimento della capacità. Questo rende superfluo lo sviluppo della stessa capacità in troppe differenti versioni nazionali.

La prima tipologia di *pooling* e *sharing* attiene maggiormente alla dimensione industriale e di mercato: alcuni esempi di questa modalità di condivisione, e degli attori istituzionali coinvolti, verranno discussi nel paragrafo successivo. Per quanto riguarda l'integrazione delle strutture, essa ha già avuto inizio negli anni '70. Gli esempi di questi tipi di cooperazione sono numerosi e risultano essere in crescita parallelamente con l'aumento delle difficoltà budgetarie, anche se ci sono ancora diversi Stati che operano esclusivamente su base nazionale. Non tutte però hanno avuto il medesimo successo. L'esperienza storica ha infatti dimostrato che per avere successo sono fondamentali alcune precondizioni: partner che condividono la stessa postura internazionale, lo stesso livello di ambizione militare e tra i quali esista un elevato livello di fiducia¹¹.

La più vecchia unità multinazionale europea, la UKNLAF (*UK Netherland Amphibious Force*, forza anfibia anglo-olandese) risale al 1973, e fu istituita a causa della scarsità di fondi che minacciava la sopravvivenza stessa del corpo dei Marines olandese. Oggi la UKNLAF è una forza integrata costituita da un battaglione di

¹⁰ Valasek, T., *Surviving austerity: the case for a new approach to EU military collaboration*, Center for European Reform, Londra, 2011

¹¹ *Ibid*

Marines olandesi e quattro britannici, e suoi elementi hanno costituito il *Battlegroup* europeo in standby nella prima metà del 2010. Sempre l'Olanda ha recentemente firmato con Belgio e Lussemburgo un accordo di cooperazione ad ampio spettro che comprende addestramento ed esercitazioni in comune molto frequenti, l'utilizzo in comune degli aeroporti militari, e un ulteriore approfondimento della cooperazione tra la marina belga e quella olandese, che già lavorano da circa quindici anni nel mantenimento dell'operatività delle flotte, nell'addestramento e nella manutenzione (i due paesi operano infatti lo stesso tipo di fregate e dragamine)¹².

Anche le forze armate italiane, ed in particolare l'Esercito, sono coinvolte in molteplici iniziative multinazionali¹³. La *South Eastern European Brigade*, o SEEBRIG, è centrata su un reggimento di fanteria italiano più contributi aggiuntivi di Albania, Bulgaria, Grecia, FYROM, Romania e Turchia. La Brigata di fanteria leggera *Multinational Land Force* è una brigata multinazionale a guida italiana, costituita nel 1999, a cui contribuiscono anche Slovenia e Ungheria. Infine la *European Rapid Operational Force*, o EUROFOR, che disponeva di un Comando permanente con staff italiano, francese, spagnolo e portoghese, e che però è stata sciolta nel 2011 senza mai essere stata impiegata. Il Comando, che avrebbe potuto gestire una forza di livello divisionale, non disponeva di unità permanentemente assegnate, che sarebbero state fornite dai paesi contributori su base di necessità.

Fino a pochi anni fa le iniziative bilaterali come quelle summenzionate hanno costituito la principale modalità di condivisione degli assetti. Negli ultimi cinque anni, però, la Psdc ha superato le iniziative bilaterali come principale pungolo all'integrazione strutturale delle unità militari europee, soprattutto grazie al concetto di *Battlegroup* (BG). Il concetto è stato sviluppato dall'*EU Military Staff* sulla base di una iniziativa franco-anglo-tedesca, poi inserita nell'*Headline Goal 2010*, che mirava a dotare l'Ue di contingenti di reazione rapida. Un *Battlegroup* è un pacchetto di capacità rapido e flessibile, la più piccola unità militare in grado di agire autonomamente sul terreno, o in grado di agire come forza di ingresso per tamponare una situazione di crisi prima dell'invio di un contingente maggiore. Deve essere in grado di svolgere tutti i cosiddetti compiti di Petersberg elencati nell'art. 43(1) TUE, e deve poter essere schierato nel giro di pochi giorni dalla decisione di invio: deve poter essere mantenuto per almeno 30 giorni, con la possibilità di rimanere in loco per 120 giorni con gli appropriati supporti. La misura può variare ma normalmente un BG è costituito da circa 1500 uomini. E' una forza normalmente multinazionale, ma spesso uno Stato agisce da principale contributore e si assume la responsabilità di guidare tutto il processo (la c.d. "*framework nation*").

Il processo per la definizione del concetto BG si è concluso a fine 2006 con la pubblicazione del documento di concetto definitivo: a partire da allora e fino a tutto il 2012, l'Ue ha avuto a disposizione ogni semestre due *Battlegroups* multinazionali, in *stand-by* e pronti a partire (a parte il primo semestre 2012). I contributi degli Stati membri vengono offerti durante la semestrale *BG Coordination Conference*, con un orizzonte di pianificazione di 5 anni: anche unità multinazionali già formate, come la già citata EUROFOR, possono essere offerte. La tabella successiva riassume i contributi già offerti per i prossimi anni: lo Stato in grassetto agisce da *framework nation*.

¹² Brinkman, M., *The Dutch Contribution to the UKNL Amphibious Force: Adapting to Changes in the Global Security Situation*, RUSI Defence Systems, estate 2006.

¹³ Una interessante e completa panoramica è disponibile nel Rapporto Esercito 2010.

Anno	Semestre	Paesi partecipanti
2013	1	Polonia, Germania, Francia -
	2	Gran Bretagna, Svezia, Lituania, Lettonia -
2014	1	Grecia, Bulgaria, Romania, Cipro .
	2	Belgio, Germania, Paesi bassi, Spagna Spagna, Italia, Grecia, Portogallo
2015	1	Svezia, Finlandia -
	2	Francia, Belgio -
2016	1	Polonia, Ungheria, Rep. Ceca, Slovenia -
	2	Gran Bretagna -

Fonte: M. Hatzigeorgopoulos, CSDP Note n.2: EU Battlegroups rotation, commitment and composition 2005-2017, ISIS, aggiornato al giugno 2012

Le forze che costituiscono i BG devono rispettare determinati standard di addestramento ben definiti dal documento di concetto, per assicurare coerenza tra le parti costituenti, e devono ottenere una specifica certificazione sotto il monitoraggio di una commissione assistita dall'*Eu Military Staff*. Persistono però preoccupazioni in merito a quanto effettivamente il raggiungimento di standard operativi assicuri l'interoperabilità dei contingenti, considerando la difformità delle procedure nazionali e anche il fatto che non tutti gli standard sono facilmente misurabili¹⁴. Tutto l'addestramento, infatti, è svolto sotto la responsabilità degli Stati partecipanti, che ne devono sopportare anche i costi, come previsto dal meccanismo Athena discusso nel paragrafo precedente.

Nonostante le ripetute crisi umanitarie e di sicurezza succedutesi in questi anni, tuttavia, nessun BG è stato mai schierato in missione. Ciò è dovuto ad una serie di problematiche legate a differenti concezioni del ruolo dei BG, al processo politico-decisionale europeo, alla frammentazione della catena di comando, a capacità mancanti, ma anche semplicemente alla ridotta dimensione numerica dei BG che li rende inadatti a tutta una gamma di operazioni¹⁵. Gli slot rimasti vuoti nella programmazione dei prossimi anni, in qualche modo, testimoniano una certa perdita di interesse nei confronti di uno strumento che, come molti altri strumenti comunitari, è ben lontano dalla perfezione ma non è neanche mai stato sfruttato appieno.

1.3 Le duplicazioni dei programmi di sviluppo e acquisizione

La duplicazione dei programmi di sviluppo e di acquisizione di armamenti è il secondo importante fattore di levitazione dei costi legati alla mancanza di uno strumento militare continentale. Durante tutto il periodo della guerra fredda gli Stati europei si sono rivolti quasi esclusivamente all'industria nazionale per sopperire alle proprie necessità in materia di equipaggiamenti ed armamenti, come vedremo più in dettaglio nel capitolo successivo. Se la base industriale nazionale non era in grado di produrre il bene con le capacità

¹⁴ Lindstrom, G., Enter the EU Battlegroups, EU ISS Chaillott papers n. 97, febbraio 2007

¹⁵ M. Hatzigeorgopoulos, The role of EU Battlegroups in European defence, European Security Review n. 56, giugno 2012

desiderate, ci si rivolgeva di preferenza agli Stati Uniti, in grado di fornire armamenti e piattaforme già sviluppate (cioè “*off-the-shelf*”) a prezzi spesso competitivi. Tuttavia questa “preferenza nazionale” per il *procurement* della difesa implica necessariamente una duplicazione dei fondi di ricerca e sviluppo, delle linee di montaggio, insomma di tutti i fattori produttivi: per di più genera prodotti differenti che necessiteranno quindi di pezzi di ricambio differenti, diverso addestramento del personale, problemi di interoperabilità, e tutti i problemi connessi con la difformità.

Nel 1995 Pierre De Vestel pubblicò la seguente tabella¹⁶ (qui riprodotta in versione modificata, senza addestratori e siluri) riferita ai grandi progetti in produzione o in avanzato sviluppo in quella che egli stesso chiamò “l’età d’oro degli armamenti”. Mediante questa De Vestel dimostrò per la prima volta i costi derivanti dalle duplicazioni di materiali in Europa: la tabella di De Vestel, infatti, evidenziò la grave dispersione di risorse a livello europeo derivante dallo sviluppo e dalla produzione di 71 diversi tipi di equipaggiamenti contro i 23 tipi prodotti negli Usa. In pratica in media per ogni grande progetto statunitense gli europei ne avevano tre, ognuno dei quali beneficiava di un terzo dei fondi che avrebbe potuto avere potenzialmente, in caso di sviluppo comune a livello continentale.

Sistemi in produzione	Europa	USA
Terra		
Carri armati	4	1
AIFV/APC	16	3
155mm sp howitzer	3	1
Aria		
Fighter/ground attack	7	5
Elicotteri d’assalto	7	5
Missili antinave	9	3
Missili aria-aria	8	4
Mare		
Fregate	11	1
Sottomarini diesel	7	0
Sottomarini nucleari	2	1
Totale:	71	23

La moltiplicazione dei costi è evidente ma un calcolo del costo effettivo delle duplicazioni è, in considerazione del numero di progetti e della scarsità di informazioni pubbliche su gran parte di essi, molto difficile da effettuare. Possiamo avere una idea della dispersione di fondi prendendo il caso del settore aeronautico degli aerei da combattimento di ultima generazione, riprodotti nella tabella sottostante.

Velivolo	Costi di ricerca (in miliardi di €)	Unità previste/prodotte
Eurofighter	19,48	707
Gripen	1,48	204
Rafale	8,61	294
JSF	19,34	3003

¹⁶ Riprodotta da Unysis, *op. cit.*

Solo per la moltiplicazione dei costi di ricerca per i tre velivoli europei (Eurofighter, Gripen e Rafale) otteniamo un aumento di costi a livello europeo di 10,23 miliardi di euro rispetto al singolo prodotto statunitense (JSF, che tra l'altro coinvolge anche diversi Stati europei). La duplicazione significa poi un aumento dei costi anche in altre dimensioni oltre a quello della R&S: la moltiplicazione delle catene di montaggio e decisionali/amministrative, scarse economie di scala, scarsa interoperabilità, necessità di logistica separata in missioni comuni. Ad esempio, le catene di montaggio europee produrranno nel complesso 1798 unità in meno rispetto al JSF: invece di avere un unico output complessivo di 1205 unità, si sfonderanno tre differenti serie da 700, circa 200 e circa 300 unità ciascuna. Non sarà quindi possibile godere dei benefici derivanti dall'apprendimento durante la produzione, che nel settore difesa si stima possa ridurre i costi per unità di circa il 10% ad ogni raddoppio di produzione.

Questa problematica si è fatta via via più pressante con l'aumento esponenziale dei costi di sviluppo che gli armamenti accumulano a mano a mano che il loro contenuto tecnologico cresce. Già nella metà degli anni '90 il peso dei costi di sviluppo era tale da spingere Gran Bretagna, Italia e Germania, a cui poi si sono aggiunti anche Spagna e Belgio, a stringere un accordo poi divenuto trattato per la gestione congiunta di programmi di sviluppo in materia di armamenti. La risultante *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*, o OCCAR, organizzazione intergovernativa dotata di personalità giuridica, ha gestito e gestisce un numero di progetti limitato ma di alto profilo, riprodotti nella tabella sottostante. Da ricordare ad esempio il programma di sviluppo italo-francese per le fregate multimissione FREMM, il più importante programma navale europeo, o l'A400M per il trasporto aereo strategico. Altri 12 Stati europei oltre a quelli membri, incluse Finlandia, Turchia, Polonia, Paesi bassi, partecipano ad uno o più dei progetti.

Programma	Paesi partecipanti
Tiger attack helicopter	Ger, Fra, Spa
Counterbattery Radar COBRA	Ger, Fra, Uk, Tu
FSAF – Surface-to-air anti-missile system family	Fra, It
Boxer - armoured multi utility vehicle	Ger, NI
A400M – strategic airlift	Ger, Bel, Spa, Fra, Tu, Uk
ESSOR - European Secure software-defined radio	Fin, Fra, It, Po, Spa, Sve
Musis Federating Activities	Fra, It
FREMM – Europeam multi-mission Frigates	It, Fra

Tuttavia la cooperazione rimane sempre l'eccezione piuttosto che la regola: è la scelta obbligata che si è costretti a prendere quando non ci sono fondi disponibili per sviluppare in modo indipendente i vari progetti. Abbiamo infatti voluto verificare come la situazione descritta da De Vestel sia cambiata tra il 1995 ed oggi. Abbiamo quindi aggiornato la tabella De Vestel al 2012, in modo da evidenziare eventuali miglioramenti o peggioramenti. La lista completa di ogni voce, con le singole piattaforme considerate, è disponibile negli Annex.

Sistemi in produzione	Europa	USA
Terra		
C carri armati	2	1
AIFV/APC	11	1+MRAPs*
155mm sp howitzer	4	0
Aria		
Fighter/ground attack	3	3
Elicotteri d'assalto	2	1
Missili antinave	7	1
Missili aria-aria	2	3
Mare		
Fregate	2	0
Sottomarini diesel	2	0
Sottomarini nucleari	1	1
Totale:	36	11

Fonte: ISS, The Military Balance, diversi anni

*: Sono in produzione ed in uso, in realtà, un largo numero di diversi modelli di veicoli Mine Resistant Ambush Protected, o MRAP. Tuttavia questa moltiplicazione è avvenuta in ragione dell'urgenza con la quale questi veicoli sono stati richiesti per l'impiego in Iraq ed in Afghanistan: cessata l'emergenza, l'esercito statunitense sta procedendo ad una gara per acquisire un unico tipo di MRAP per categoria. Abbiamo perciò deciso di non considerare questa voce nella tabella.

Il calo generale del numero degli equipaggiamenti ed armamenti in produzione è abbastanza naturale se consideriamo che si tratta in gran parte di piattaforme pensate per l'utilizzo in un contesto specifico, quello della guerra fredda. Il rapporto tra il numero di grandi progetti in produzione in Europa e negli Usa, però, è sostanzialmente rimasto invariato: siamo passati dal 3,08 del 1995 al 3,22 del 2012. In sostanza, per ogni programma maggiore sviluppato negli Stati Uniti, gli europei continuano a produrne tre.

La duplicazione non è solo limitata a piattaforme di tipo tradizionale incluse nella tabella di De Vestel: anche in diversi, meno tradizionali settori si evidenzia un equivalente alto livello di duplicazioni. Siamo andati a verificare lo stato di avanzamento di progetti di sviluppo o di produzione di equipaggiamenti di carattere più moderno, richiesti dalle fattispecie di impiego contemporanee. Anche in questi campi, sono evidenti le duplicazioni del vecchio continente. In Europa, ad esempio, sono allo stato di avanzato sviluppo cinque diversi kit di fanteria, contro l'unico sistema sviluppato negli Stati Uniti: esistono anche sei diverse costellazioni di satelliti per le comunicazioni. In entrambi questi campi l'*European Defence Agency* (Eda) sta portando avanti specifici progetti per massimizzare l'interoperabilità – nel caso dei kit di fanteria – e per promuovere l'utilizzo in comune – nel caso dei satelliti di comunicazione¹⁷: è sintomatico, però, che non si sia potuto o voluto garantire l'interoperabilità o meglio ancora la condivisione degli assetti fin dalla preproduzione.

Programma	Stato
Felin - (Fantassin à Équipements et Liaisons Intégrés)	Francia
FIST - Future Infantry Soldier Technology	Gran Bretagna
IdZ (Infanterist der Zukunft) Future Soldier System	Germania
Land Warrior Integrated Soldier System	Stati Uniti
Soldato Futuro	Italia
COMbatiente FUTuro	Spagna

¹⁷ Vedi EDA Bulletin n.13 febbraio 2010

Costellazione	Stato
Syracuse 3	Francia
Skynet	Gran Bretagna
Sicral	Italia
COMSAT - B	Germania
Spainsat	Spagna
Xtar-Eur	Spagna

Anche nel campo degli UCAV, ovvero degli aerei senza pilota da combattimento considerati attualmente il futuro dell'aeronautica militare, sembra che gli Stati europei si stiano muovendo in ordine sparso, o meglio che costituiscano delle geometrie variabili. Il rischio è nuovamente quello di dividere le risorse e farsi concorrenza a vicenda, consentendo ai competitor statunitensi e israeliani di mantenere il vantaggio di cui godono attualmente. Mentre gli europei si preparano alla produzione di tre diversi modelli dello stesso velivolo gli Usa, dopo aver sviluppato appieno la famiglia Predator, hanno iniziato a sviluppare solo due UCAV: uno dei quali, l'X47 -B, specifico per le necessità della Marina e in grado di appontare sulle portaerei.

Programma/dimostratore/prototipo	Partecipanti
UCAV-X	Francia, Gran Bretagna
Barracuda	Germania, Spagna
NEUROn	Francia, Italia, Svezia, Grecia, Spagna, Svizzera
Predator/Reaper/Avenger	Usa
X45-C	USAF
X47-B	USN

Capitolo 2 - Industria e mercati

Il mercato della difesa è sempre rimasto escluso dal processo di costituzione del mercato comune europeo. Il mantenimento di ventisette mercati nazionali, divisi da regolamentazioni e burocrazie, non stimola la competitività delle imprese e impedisce lo sfruttamento di economie di scala nella produzione. La mancanza di un mercato integrato europeo della difesa rischia quindi di soffocare la crescita di quell'industria dalla quale dipendono le capacità operative delle forze armate europee e, in ultima analisi, la stessa politica di difesa europea.

Il settore della difesa è l'unico settore di mercato che non ha beneficiato dell'integrazione in un mercato unico europeo. Nel corso dei decenni, le attività di regolamentazione delle istituzioni europee hanno gradualmente abbattuto le varie barriere di natura regolamentare e tariffaria che impedivano la circolazione delle merci tra un paese europeo e l'altro: da tutto questo movimento di integrazione il settore della difesa è rimasto escluso fin dal fallimento del piano Pleven negli anni '50.

Concause di questa assenza sono state l'oggettiva delicatezza della materia, la volontà degli Stati membri di preservare una base industriale ritenuta strategica, e l'incapacità delle istituzioni europee di proporre una regolamentazione adatta alle specificità del settore. Il risultato finale però è che non è possibile oggi parlare di mercato europeo della difesa. Bisogna parlare dei 27 mercati nazionali. Tre aspetti, in particolare, sono più evidentemente legati all'inefficienza di mercato. Il primo è la tendenza degli Stati membri a rifornirsi in via prioritaria al mercato nazionale. Il secondo è la presenza di barriere al trasferimento di beni per la difesa all'interno dell'Unione europea. Infine il terzo è legato alle compensazioni industriali, od *offset*. A ciascuno di questi fattori è dedicato un paragrafo di questo capitolo.

2.1 Acquisizione dei materiali di difesa su base nazionale

L'acquisizione di materiali di difesa e di armamenti è differente da una qualsiasi acquisizione di beni da parte di una pubblica amministrazione, in quanto dalla difesa dipende la sopravvivenza stessa del paese. Questo crea una serie di necessità particolari attinenti alla riservatezza delle informazioni e alla sicurezza degli approvvigionamenti, che spingono gli stati a fornirsi esclusivamente da produttori nazionali escludendo quindi la concorrenza europea.

Per gestire questa specificità le istituzioni europee hanno inserito nel Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea l'art. 296, che ha attraversato indenne i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza per

poi essere incluso, inalterato, nel Trattato di Lisbona rinumerato però come art. 346. L'obiettivo dell'art. 346 è di garantire la sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti nel settore della difesa. A questo scopo esso consente agli Stati membri di derogare dalle disposizioni del mercato unico comunitario in materia di difesa, se ritengono che ciò sia necessario per tutelare la propria sicurezza nazionale. Nello specifico l'art. 346 stabilisce che :

1. Nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;
2. Ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

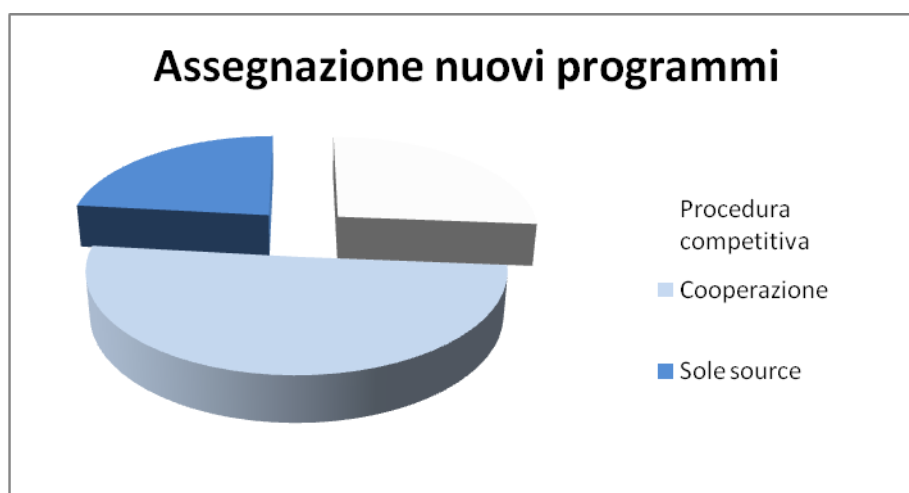
L'invocazione di un "interesse essenziale della propria sicurezza" consente quindi ad uno stato membro di evitare di pubblicare un bando europeo per una acquisizione e di rivolgersi invece ad un'azienda di fiducia, senza quindi divulgare informazioni sensibili. Questa possibilità dovrebbe servire solo alla legittima tutela della riservatezza e della sicurezza degli approvvigionamenti, ma l'arbitrarietà consentita nel ricorso all'art. 346 costituisce una forte tentazione per quegli stati che abbiano interesse e intenzione di proteggere la propria industria della difesa. Proteggere la propria base industriale significa evitare di condividere l'eccezionale valore tecnologico e strategico di questo settore, che è uno di quelli a maggiore intensità di innovazione e ricerca. La protezione della base industriale significa quindi il mantenimento di un capitale materiale e immateriale di fondamentale importanza, oltre a decine di migliaia di posti di lavoro spesso ad elevata specializzazione. La formulazione dell'art. 346 (ex 296) ha fatto sì che per cinquant'anni gli Stati membri si rivolgessero per qualsiasi necessità esclusivamente alla propria industria nazionale, impedendo di fatto l'emergere di un mercato europeo della difesa.

Un recente studio del *Center for Transatlantic Relations* della John Hopkins University¹⁸ sembra però indicare che nonostante tutto la tendenza più recente è verso un crescente livello di competizione internazionale nelle assegnazioni di appalti nel settore della difesa. Il grafico sottostante rappresenta la suddivisione delle modalità di assegnazione dei programmi cosiddetti "legacy" in Europa continentale tra il 2006 ed il 2008. I programmi "legacy" sono programmi di acquisizione di un equipaggiamento la cui produzione su vasta scala è già avviata al momento della conclusione del contratto: corrispondono quindi a programmi di acquisizione avviati diversi anni fa, che continuano in funzione dei tempi lunghi della produzione nel campo della difesa. Secondo lo studio, solo il 2% dei programmi assegnati nello scorso decennio o ancora prima sono stati assegnati sulla base di una procedura realmente competitiva. Circa il 20% sono il risultato di una cooperazione multinazionale, mentre per ben il 78% si tratta di programmi denominati "sole source", cioè assegnati ad un singolo fornitore. Le assegnazioni "sole source" sono generalmente effettuate su base non competitiva, a fornitori tipicamente nazionali oppure statunitensi.

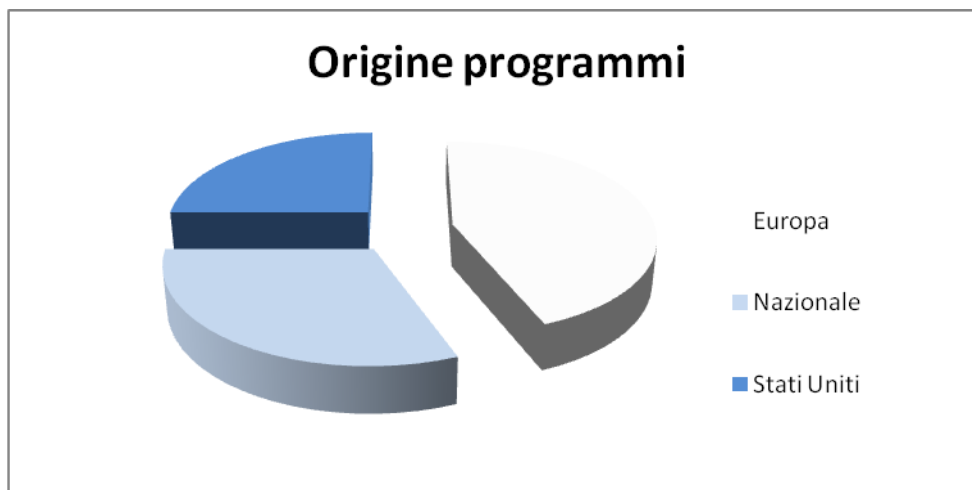
¹⁸Bialos, J., Fisher, C., e Koehl, S., *Fortresses & Icebergs: the Evolution of the Transatlantic DefenceMarket and the Implications for U.S. National Security Policy*, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C., 2009



La suddivisione appare molto diversa quando applicata al "nuovo" *procurement*, cioè ai programmi di acquisizione di progetti ancora in sviluppo o agli stadi iniziali di produzione (sempre tra il 2006 ed il 2008). In questa categoria i programmi multinazionali costituisce circa il 50%, mentre quelli assegnati su base competitiva arrivano a toccare il 26%. I programmi di acquisizione "sole source" scendono al 23%. Sembrerebbe quindi aumentata radicalmente la percentuale di programmi multinazionali e di programmi assegnati su base competitiva. Questo dimostrerebbe una maggiore apertura e competitività del mercato europeo.



Se poi andiamo a vedere il paese di origine dei programmi "nuovi" assegnati su base competitiva, lo studio identifica una marcata tendenza a comprare europeo piuttosto che nazionale o statunitense, come era invece tipico nei decenni passati. I dati contemporanei ci dicono che ben il 44% dei programmi competitivi sono stati assegnati a gruppi provenienti da un altro paese europeo, mentre l'origine nazionale e quella statunitense pesano rispettivamente per il 31% ed il 25%. E' evidente quindi che gli Stati europei non sono più in condizioni tali da poter finanziare su base nazionale progetti di sviluppo di alto profilo ma sono sempre più spesso costretti, per ragioni economiche, a formare consorzi di sviluppo o a rivolgersi al mercato.



Per quanto riguarda il mercato italiano, lo studio testimonierebbe una drammatica apertura. Il grafico sottostante rappresenta la distribuzione dei programmi di acquisizione tra *“legacy”* e nuovi, e le modalità di assegnazione all'interno di queste due categorie (la fonte è sempre la medesima). Per quanto riguarda i programmi *“legacy”*, l'Italia avrebbe aggiudicato tutti i programmi su base *“sole source”* o multinazionale, con zero milioni di dollari di programmi assegnati su base competitiva. Al contrario, circa tre quarti del valore dei nuovi contratti assegnati dall'Italia sarebbe stato distribuito su base competitiva.



Questa maggiore competitività riflette, probabilmente, la crescente difficoltà che i Ministeri della difesa debbono affrontare per continuare a privilegiare l'offerta nazionale a prescindere dalla vantaggiosità delle condizioni economiche offerte. Durante la guerra fredda, la presenza di una minaccia concreta ed incombente consentiva il mantenimento di budget della difesa molto maggiori, mentre i costi dei materiali erano decisamente inferiori a quelli odierni. Tuttavia, dopo la fine della guerra fredda, con le sempre più forti richieste di ridimensionamento dei budget della difesa e con l'aumento esponenziale del livello tecnologico degli armamenti e quindi dei costi di sviluppo, ci si è iniziati a rendere conto che non era possibile più mantenere una tale frammentazione del mercato. Una serie di iniziative hanno quindi cominciato ad essere intraprese, sia per iniziativa degli Stati membri che delle istituzioni europee.

Già nel 1998 i governi di Francia, Germania, Spagna, Italia, Svezia e Regno Unito avevano firmato una Lettera di Intenti (*Letter of Intent, Lol*), seguita nel 2000 da un Accordo quadro (Framework Agreement, FA) entrato in vigore nell'ottobre 2003. I paesi Lol, grazie al lavoro di sei sottocomitati, studiano iniziative comuni per costituire un regime condiviso basato sulla semplificazione delle procedure di circolazione di tecnologie, merci e persone. I sottocomitati agiscono nelle seguenti aree: sicurezza degli approvvigionamenti; procedura di trasferimento e di esportazione; trattamento delle informazioni tecniche; ricerca e tecnologia; sicurezza delle informazioni classificate; armonizzazione dei requisiti militari.

Allo stesso tempo, anche la Commissione europea ha iniziato ad affrontare i temi dell'industria e del mercato della difesa mirando a superare gradualmente le ambiguità e le inadeguatezze della regolamentazione comunitaria in materia di difesa, riducendo quindi la gamma di strumenti legali che gli Stati possono utilizzare per superare la regolamentazione comunitaria. La politica di difesa non rientra nell'ambito di competenza della Commissione, ma essa può agire in quanto guardiana del mercato unico che, formalmente, comprende anche il settore della difesa. Già nel 1996-97 la Commissione ha pubblicato due Comunicazioni (24/01/1996 [COMM (1996) 10 final] e 12/01/1997 [COMM (1997) 583 final]) che raccomandavano varie iniziative per l'integrazione del mercato della difesa ma che sono rimaste inascoltate dai governi. Nel 2003 la Commissione ha quindi pubblicato una comunicazione¹⁹ con la quale ha voluto chiaramente esprimere la propria convinzione sulla necessità di integrare la difesa europea dal punto di vista della politica industriale e degli armamenti, suggerendo diverse iniziative. Tale comunicazione è stata seguita da un Libro verde sugli appalti pubblici in materia di difesa del settembre 2004²⁰ che ha ufficialmente lanciato un processo di consultazione pubblica su come rendere più efficiente e competitiva l'assegnazione degli appalti pubblici. Nel 2006, poi, la Commissione ha pubblicato una comunicazione interpretativa²¹ con la quale, pur ammettendo di non poter determinare la fondatezza degli appelli ad "interessi di sicurezza essenziali" evocati sulla base dell'art. 346, si è voluto esprimere una valutazione restrittiva della Commissione in merito all'applicabilità dell'articolo. La Commissione ha sottolineato che la deroga riguarda strettamente interessi di sicurezza e non di interessi economici o industriali, e che tali interessi devono essere appunto essenziali, ed ha espresso la sua volontà di valutare attentamente ogni ricorso all'art. 346.

Nel dicembre del 2007 la Commissione ha potuto presentare il frutto dell'intenso lavoro compiuto. Si tratta di un "pacchetto difesa" composto da due Direttive fortemente innovative: una Direttiva sugli acquisti pubblici di prodotti per la difesa e la sicurezza e una Direttiva sui Trasferimenti intra-comunitari. Quest'ultima Direttiva viene analizzata nel paragrafo successivo. Entrambe sono state approvate dal Parlamento europeo a fine 2007.

La Direttiva sugli acquisti pubblici di prodotti per la difesa e la sicurezza si propone di ovviare alle problematiche connesse con l'uso e l'abuso dell'art. 346 di cui sopra, introducendo criteri di competizione negli appalti pubblici garantendo nel contempo sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti. Da sottolineare come la Direttiva si applicherà anche a materiali, beni e lavori attinenti al campo della sicurezza, quindi quelli destinati principalmente a forze di polizia e servizi segreti, che "comportano, richiedono e/o contengono informazioni classificate": mentre non sarà applicata nel caso di appalti segreti o nel caso in cui l'amministrazione riterrà di appellarsi all'art. 346. E' prevista anche una limitazione del campo d'applicazione in virtù del valore economico dell'appalto, o nel caso di appalti aggiudicati in base ad

¹⁹ 11/03/2003 COM(2003) 113 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0113:FIN:en:PDF>

²⁰ 23/09/2004 COM (2004) 608 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0113:FIN:en:PDF>

²¹ INTERPRETATIVE COMMUNICATION on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, 7.12.2006 COM(2006) 779 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:EN:PDF>

accordi od intese internazionali. La Direttiva non va quindi ad incidere sulla suddivisione delle quote di lavoro in progetti di cooperazione in base al principio del “giusto ritorno”, tipica degli accordi intergovernativi per i programmi multinazionali, secondo il quale ad uno Stato partecipante ad un progetto di cooperazione viene assegnata una quota di lavoro pari all’investimento effettuato. Infine, la Direttiva non si applica a bandi per progetti di ricerca e sviluppo, probabilmente per non scoraggiare gli Stati membri ad investire in questo settore.

In sostanza la Direttiva introduce quattro possibili procedure di aggiudicazione di un appalto pubblico in materia di difesa: procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara, dialogo competitivo e procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara. E’ superfluo, in questa sede, descrivere nei dettagli ognuna delle differenti procedure²²: è sufficiente evidenziare come ognuna di esse garantisca un crescente livello di segretezza ed un corrispettivo minore livello di competizione nell’aggiudicazione dell’appalto. L’amministrazione è quindi messa in condizione di determinare il livello di sensibilità dell’appalto e di utilizzare una procedura di aggiudicazione adatta. Se neanche una procedura negoziata senza bando di gara offre sufficienti garanzie, l’amministrazione potrà comunque ricorrere all’aggiudicazione in base all’art. 346. Le nuove procedure consentiranno quindi di introdurre misure di concorrenza lasciando però intatta la possibilità per gli Stati di proteggere i propri interessi strategici. La Direttiva appalti pubblici è stata recepita dall’Italia a metà dicembre 2011 con soli quattro mesi di ritardo.

Assieme all’attivismo della Commissione europea va ricordato anche il marginale ma crescente contributo dell’Eda. In base al Trattato di Lisbona, l’Agenzia ha anche il mandato di contribuire a “individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa”: inoltre, l’Eda “partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti”(art. 42.3 TUE). Infine, l’art. 45 assegna all’Eda anche il compito piuttosto generico di individuare e, se del caso, attuare misure utili per “migliorare l’efficacia delle spese militari”: formulazione abbastanza vaga da lasciare discreta libertà di manovra all’Agenzia.

Nel maggio 2007, lo *Steering Board* dell’Eda ha approvato una Strategia per la base industriale della difesa che ha l’obiettivo di trasformare l’attuale base industriale conformemente al principio delle tre C: la futura base industriale dovrà essere “Competente”, cioè in grado di produrre i beni richiesti dalle necessità della CSDP, “Competitiva” sul mercato globale, e “*Capability-driven*” cioè centrata sulla produzione di capacità operative e non di piattaforme.

Per raggiungere questo obiettivo, la strategia prevede di agire sulla definizione e protezione delle capacità industriali di rilevanza strategica, sul consolidamento della domanda, sull’aumento degli investimenti, e sull’aumento sia della competizione che della cooperazione. In questo quadro va menzionato il Regime Intergovernativo sul *Procurement* per la Difesa, ideato e promosso dall’Agenzia, al quale hanno aderito tutti gli Stati membri Eda tranne la Romania, più la Norvegia. Il Regime è composto da due distinti codici di condotta, entrambi volontari e vincolanti solo politicamente e non giuridicamente. Il primo è il Codice di condotta sul *procurement*, in base al quale gli Stati contraenti si impegnano a introdurre alcune misure di competizione nel caso di ricorso all’ art. 346. Si tratta quindi di uno strumento complementare rispetto alla Direttiva sugli appalti pubblici, che regola invece i casi di non applicazione dell’art. 346. Un analogo Codice di condotta, sulle *best practises*, è dedicato ai subappaltatori e quindi alle piccole e medie imprese, che dovrebbero poter competere per divenire fornitori di *prime contractors* da tutta Europa.

²² Una analisi approfondita si trova in N. Di Lenna, “La Direttiva europea sul procurement della difesa”, Quaderni IAI n. 33, settembre 2009, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_33.pdf

2.2 Barriere ai trasferimenti intra-comunitari di beni di difesa

Un secondo fattore che ha ostacolato l'emergenza di un reale mercato comunitario della difesa è la permanenza di barriere regolamentari al trasferimento di beni della difesa da un paese comunitario ad un altro. Ogni Stato membro ha istituito procedure nazionale e un quadro legale per la concessione di licenze di esportazione, importazione e transito da altri paesi europei, con attori coinvolti, procedure, tempi e costi differenti. Le risultanti barriere regolamentari ai trasferimenti intra-comunitari, in effetti, sono del tutto analoghe a quelle che si riscontrano nel caso di esportazioni di beni militari verso paesi terzi.

Una ricerca del 2005 finanziata dalla Commissione europea²³ ha descritto nel dettaglio il complesso procedimento necessario per trasferire un bene via terra dalla Spagna alla Polonia, allo scopo di dimostrare concretamente quanto l'esistenza di ostacoli al trasferimento intra-comunitario rappresenti un impedimento per lo sviluppo armonico del mercato della difesa europea. Lo riportiamo qui a titolo di esempio. Innanzitutto, l'esportatore dovrà chiedere al Ministero spagnolo del Turismo, dell'Industria e dei Trasporti una autorizzazione all'esportazione di beni della difesa dalla Spagna. Questo richiede circa un mese. Dovrà poi richiedere un permesso di import/export al Ministero degli Interni francese, per poter transitare su suolo francese, che richiederà circa due mesi. Per passare attraverso la Germania, l'esportatore dovrà poi chiedere una licenza di transito al Ministero dell'Economia tedesco, ma i documenti per la richiesta si ottengono solo facendo domanda presso un apposito istituto. Quest'ultima procedura richiede una settimana. Infine, l'importatore polacco dovrà fare domanda al proprio Ministero dell'Economia e del Lavoro per il rilascio di una certificazione ISO 9000 e di un apposito software, il che richiede dieci giorni. Il tempo totale richiesto solo per l'espletamento di tutte le pratiche è di quasi quattro mesi.

Questo eccesso di regolamentazione ha rallentato, quando non sostanzialmente impedito, la razionalizzazione delle strutture produttive dei grandi gruppi transnazionali della difesa europei. Questi sono sorti a partire dalla metà degli anni '90 in risposta al crollo delle spese militari seguite alla fine della guerra fredda, allo scopo di realizzare economie di scala per far fronte alla crisi dei budget difesa. Tuttavia, alla concentrazione di direzione strategica, finanziaria e gestionale dei nuovi gruppi transnazionali non ha potuto seguire una razionalizzazione delle loro capacità tecnologiche e produttive sulla base di centri di eccellenza, il cui sviluppo richiederebbe maggiore libertà di movimento dei materiali. Le barriere al trasferimento intra-comunitario hanno nuociuto gravemente anche alle piccole e medie imprese. Queste, infatti, avrebbero avuto potenzialmente accesso ad un mercato molto più ampio di quello nazionale, che avrebbe facilitato il loro sviluppo e la loro crescita. Le barriere regolamentari ai trasferimenti risultano anche più pesanti per le PMI che per i grandi gruppi, in funzione della ridotta dimensione dell'impresa e quindi della minore disponibilità di personale, tempo e fondi disponibili per adempiere alle pratiche amministrative.

Lo studio voluto dalla Commissione europea ha valutato ad un totale di 3,16 miliardi di euro l'anno i costi complessivi per le aziende di tutti gli ostacoli di carattere amministrativo, legale, tecnico ed economico. Il calcolo prende in considerazione sia i costi diretti, cioè quelli che le aziende devono sostenere per espletare tutte le procedure burocratiche, sia i costi indiretti, cioè quelli derivanti ad esempio dall'inefficienza delle partnership tra aziende di diversi paesi, dalle mancate economie di scala, ecc.

²³ Unisys, *op. cit.*

E' importante sottolineare che tutti questi costi non servono a garantire un maggiore controllo sul movimento dei materiali militari all'interno dell'Unione. Nel 2003 sono state infatti rifiutate solo 15 licenze di transito da un paese europeo all'altro, su un totale di ben 12 mila e 600 richieste²⁴: lo 0.1%. La grande maggioranza delle richieste, per la precisione il 99,9%, sono quindi del tutto legittime e di routine. Questo implica che gran parte degli attuali controlli e regolamentazioni sono, di fatto, largamente superflui, e rappresentano più un lascito dell'inerzia burocratica che una garanzia di sicurezza per il traffico di beni per la difesa.

La Commissione europea ha quindi voluto affrontare anche questo tema nell'ambito del suo sforzo per ricondurre i mercati della difesa nell'ambito del mercato comune. Lo studio citato in precedenza fa appunto parte del lavoro preparatorio svolto dalla Commissione, che è culminato poi nel "Pacchetto difesa" descritto nel paragrafo precedente e nella Direttiva sui trasferimenti intracomunitari di materiali legati alla difesa²⁵. Tale Direttiva porrà fine all'attuale sistema di trasferimento di beni o materiali di difesa semplificando grandemente le procedure ed introducendo tre tipologie di licenza valide per tutti. Alla licenza individuale, che rimarrà obbligatoria per operazioni singole che coinvolgono prodotti sensibili, la Direttiva affianca infatti altri due tipi di licenze: quella generale e quella globale. La prima consentirà il trasferimento automatico di tutti i prodotti selezionati da un paese (soprattutto quelli meno "sensibili") negli altri paesi europei, a condizione che siano utilizzati dalle Forze Armate o che siano ricevuti da imprese "certificate" dal proprio governo. La licenza globale, invece, permetterà il trasferimento di uno specifico elenco di prodotti fra specifiche società: ad esempio, appartenenti ad uno stesso gruppo industriale o partecipanti ad un programma di collaborazione.

Sfortunatamente gli Stati membri sembrano aver riscontrato notevoli difficoltà nella trasposizione della Direttiva. La Direttiva sui trasferimenti intracomunitari, che avrebbe dovuto essere recepita entro agosto 2011, impone infatti un radicale rovesciamento dell'impostazione dei controlli all'esportazione, passando da un controllo preventivo ad un sistema flessibile e continuo di controllo ex-post. La maggioranza degli Stati membri – 20 – ha recepito in tempo la Direttiva, mentre altri sette, tra i quali l'Italia, non sono stati in grado di trasporla entro i termini previsti o non hanno comunicato alla Commissione la modalità di trasposizione²⁶. Il governo italiano è poi intervenuto in extremis con un decreto legislativo²⁷ del giugno 2012, entrato poi in vigore a luglio. Il mancato recepimento avrebbe esposto l'Italia ad un deferimento alla Corte di Giustizia dell'Ue e, cosa forse ancora peggiore, avrebbe messo le aziende italiane in una situazione di oggettivo svantaggio rispetto alla concorrenza europea.

2.3 Le compensazioni industriali

Le compensazioni industriali, o *offset*, sono progettate per compensare il costo di approvvigionamento di armamenti o beni della difesa tramite un sostegno alla base industriale, richiesto e ottenuto dal

²⁴ *Ibid*

²⁵ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0036:EN:PDF>

²⁶ Vedi Report from the Commission to the European Parliament and the Council on transposition of Directive 2009/43/EC simplifying terms and conditions for transfer of defence-related products within the EU, 29.6.2012, COM(2012) 359 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0359:FIN:EN:PDF>

²⁷ DL 22 giugno 2012 n.105

compratore al fornitore²⁸. Uno Stato che intenda importare costosi equipaggiamenti di difesa richiederà al fornitore straniero di avviare, come compensazione, delle attività economiche parallele come parte del contratto. Queste attività economiche compensative, o *offset*, potranno variare a seconda delle necessità del compratore e di ciò che il fornitore è in grado o ritiene di offrire, ma in genere hanno lo scopo di forzare una rilocalizzazione dell'attività economica dal paese fornitore verso lo Stato acquirente. Gli *offset* possono quindi assumere la forma di accordi di coproduzione, in base ai quali il bene oggetto del contratto viene costruito o assemblato in parte nel paese ricevente, oppure di una licenza di produzione, che consente al paese acquirente di produrre il bene localmente, su licenza. Ancora, *offset* possono essere richiesti sotto forma di attività di Ricerca e Sviluppo o assistenza tecnica, anche attraverso la creazione di *joint venture*.

Le compensazioni industriali sono comprese in tre categorie. Gli *offset* direttamente collegati al bene o al servizio acquistato costituiscono il 40% degli *offset* richiesti in Europa, mentre quelli non collegati al bene o al servizio acquistato (*offset* indiretti) assommano circa al 35%. Vengono poi richiesti anche *offset* indiretti in campo civile, in misura pari al 25% del valore totale degli *offset* europei²⁹. Uno studio dell'Eda del 2007 stimava il valore totale degli accordi di *offset* tra i 4 ed i 6 miliardi di euro nel 2006³⁰. Tra il 1993 ed il 2006 in Europa, quasi tre quarti degli accordi di *offset* avevano un valore uguale o superiore a quello del contratto principale³¹.

La valutazione delle politiche di *offset* è controversa. Gran parte degli economisti ritiene che gli *offset* siano una chiara fonte di inefficienza nel mercato della difesa, perché conducono ad una allocazione non ottimale delle risorse e creano una evidente distorsione del mercato. Altri vedono gli *offset* come una legittima forma di politica industriale, utile anche per affrontare le criticità occupazionali in momenti di crisi³², o per permettere ad attori industriali di accedere a mercati della difesa tradizionalmente chiusi in paesi terzi, con mutuo beneficio³³. Ad esempio, uno studio britannico del 1996³⁴ scoprì che l'obbligo di fornire compensazioni industriali aveva portato alla scoperta di nuovi partner industriali in sei casi studio su undici, ed in tutti i sei casi gli intervistati sostennero di voler continuare il rapporto anche in futuro. Di conseguenza è difficile quantificare se le politiche di *offset* rappresentino effettivamente un peso per il mercato europeo della difesa, in termini monetari o in termini di efficienza di mercato, e, in caso di risposta affermativa, quale sia questo peso.

Di certo sappiamo che le compensazioni industriali sono la norma nel mercato europeo come in quello globale. A questo proposito, comunque, la valutazione della Commissione europea è chiara: gli *offset* "possono distorcere e ostacolare il funzionamento e l'integrazione dei mercati europei della difesa. Pertanto, l'obiettivo ultimo è quello di creare determinate condizioni di mercato... in cui tale pratica non sarà più necessaria"³⁵. Questa posizione è condivisa anche dagli Stati Uniti, la cui politica industriale considera ufficialmente gli *offset* come economicamente inefficienti – salvo poi richiedere il coinvolgimento di una azienda nordamericana per ogni contratto di fornitura al governo statunitense, il che costituisce senza dubbio un *offset*. Le compensazioni industriali sono anche esplicitamente proibite dall'*Agreement on*

²⁸ Un'analisi approfondita del fenomeno degli *offset* va al di là degli scopi del presente lavoro. Per una eccellente panoramica focalizzata su un caso specifico vedere Ungaro, A., *Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano*, IAI Quaderni n. 4, Roma, luglio 2012

²⁹ Eriksson, A., et al., *Study on the effect of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, FOI, 2007

³⁰ *Ibid.*

³¹ Bitzinger, R., *The modern defence industry: political, economic and technological issues*, Praeger, ottobre 2009

³² Ungaro, A., *op. cit.*

³³ Ianakiev, G., e Mladenov, N., *Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for the European Defence Equipment Market*, in Défense nationale et sécurité collective

³⁴ Martin, S., e Hartley, K., *Defence Equipment, Exports and Offsets: The UK Experience*, in Defence Analysis, Vol. 11, No. 1, 1995

³⁵ Dalla Comunicazione della Commissione Europea *A strategy for a stronger and more competitive European defence Industry*, 2007.

Government Procurement dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, le cui regolamentazioni sono però soggette ad eccezioni per i casi di sicurezza simili a quelle previste dall'art. 346, con simili risultati di generale non osservanza³⁶. Tuttavia, l'eliminazione degli *offset* deve essere considerata un obiettivo di lungo periodo, non conseguibile in tempi brevi. La stessa Commissione europea ne è ben consapevole.

Nel 2008, inoltre, l'Eda ha introdotto un altro Codice di condotta volontario sulle compensazioni industriali, che si applica agli *offset* invocati attraverso il ricorso all'art. 346. Il codice di condotta mira esclusivamente a mitigare l'impatto negativo degli *offset*, a fare in modo che se ne avvantaggi la base industriale del settore, e ad introdurre misure di trasparenza. I paesi sottoscrittenti il Codice di condotta si impegnano a non pretendere compensazioni industriali per un valore superiore al 100% dei contratti in oggetto, e a far in modo che le suddette compensazioni contribuiscano alla crescita della base industriale e tecnologica aerospaziale. Inoltre, l'Agenzia ha creato una pagina sul suo sito internet nella quale gli Stati che hanno sottoscritto il Codice hanno pubblicato i dettagli relativi alle proprie politiche di compensazioni industriali, inclusi il tasso compensativo ed il tipo di compensazioni accettate, introducendo così anche un minimo di trasparenza per quanto riguarda questo aspetto delle politiche industriali nazionali.

³⁶ Ianakiev, op. cit.

Capitolo 3 - Costi economici, politici e strategici

I costi della non-Europa della difesa sono di natura economica ma anche strategico-politica. Per quanto riguarda i costi economici non è possibile fornire un dato preciso, dato che il costo totale è composto da una moltitudine di fattori interdipendenti molto ramificata e dal valore spesso ignoto o incalcolabile. Si possono però azzardare alcune stime, che indicano un valore che potrebbe raggiungere i 120 miliardi di euro annui. Forse anche più elevati, però, rischiano di essere i costi strategici e politici della non-Europa della difesa: essi rappresentano infatti una seria ipoteca sulla futura politica estera dell'Unione europea.

L'analisi dei fattori sinora svolta non ci permette di fare una semplice somma dei costi della non-Europa, in quanto molti di questi costi sono incalcolabili. In questo capitolo adotteremo perciò un approccio differente al problema. Tenteremo innanzitutto di analizzare i costi economici, la stima dei quali dovrà necessariamente essere fatta sulla base di valutazioni qualitative delle capacità militari europee paragonate a quelle statunitensi. Nel secondo paragrafo discuteremo la questione dei costi della non-Europa della difesa dal punto di vista politico-strategico: cioè, di quale impatto la mancanza di una difesa europea ha sulle capacità militari del continente, e di come questo limiti la capacità di azione esterna dell'Ue.

3.1 I costi economici

La mancata integrazione comporta dei costi il cui calcolo è solo apparentemente un'operazione molto semplice. Il costo della non-Europa della difesa non è altro che la differenza tra ciò che gli attuali 27 dispositivi di difesa nazionale costano ai contribuenti europei e ciò che costerebbe un unico apparato di difesa comunitario, multinazionale, al cui mantenimento contribuirebbero tutti gli Stati membri. Il costo della non-Europa della difesa è quindi dato dai costi complessivi delle 27 difese nazionali meno il costo di un'unica, ipotetica difesa europea.

Il problema è che di questa sottrazione non possediamo alcun termine, né il minuendo né il sottraendo. Quelle che oggi vengono etichettate come forze europee non sono una forza armata stabile, ma piccole unità nazionali (circa 70 mila uomini in totale, tenendo presente che solo le forze armate italiane ne contano circa 170 mila) che vengono "prestate" alla bandiera europea per periodi di tempo limitati e in base alle necessità, ad esempio per le operazioni tipo Petersberg. Queste forze non potrebbero certo svolgere i numerosi compiti che le forze armate di un paese svolgono normalmente, perché non sono pensate per quello: sono concepite esclusivamente per limitati interventi all'estero.

Per quanto riguarda una possibile futura forza europea comunitaria, il suo costo non è calcolabile neanche per approssimazione. Il suo ruolo, la sua postura e la sua dottrina sono difficilmente ipotizzabili, il che rende impossibile qualunque ipotesi in merito alle sue dimensioni e al suo equipaggiamento, e quindi anche ai suoi costi.

Non è solo il minuendo a mancare nella nostra operazione, ma anche il sottraendo: cioè la somma complessiva delle spese per la difesa dei paesi europei. La semplice somma dei budget dei ministeri della difesa è un indicatore assai poco accurato delle reali spese per la difesa, dato che ogni ministero della difesa utilizza differenti sistemi di contabilità finanziaria, talmente eterogenei da rendere ogni paragone fuorviante.

Soprattutto, non esiste in realtà una definizione condivisa in merito a cosa siano effettivamente le “spese per la difesa”, e quindi diverse voci di spesa possono essere incluse nel budget del ministero del paese X ed escluse da quello del paese Y. Un esempio rilevante dal punto di vista economico sono le spese di mantenimento di corpi di gendarmeria (i Carabinieri italiani, la Gendarmerie francese o i *Marechaussee* olandesi, ad esempio) che alcuni ministeri della difesa devono mantenere, pur contribuendo le gendarmerie assai poco al mantenimento della sicurezza esterna, cioè alla difesa. O si pensi ancora alla tradizione tutta italiana di mantenere a carico del bilancio della difesa circa 590 atleti, di discipline olimpiche e non, la cui rispettabilissima attività non può essere considerata propedeutica alla difesa italiana.

Allo scopo di dimostrare in modo concreto quanto difformi siano le definizioni di “spese per la difesa” presentiamo di seguito una tabella riassuntiva delle spese della difesa italiana 2009-2010, in milioni di euro, secondo vari enti³⁷.

	2009	2010
Min. Difesa	20 294	20 364
EDA/NATO	21 946	21 637
SIPRI	27 494	27 419
IAI	17 102	17630

Non sappiamo e non possiamo sapere quanto costerebbe precisamente una difesa europea, e in realtà non siamo neanche tanto sicuri di quanto stiamo effettivamente spendendo oggi per la difesa. E' però concepibile tentare delle stime per calcolare quanto pesino le inefficienze europee sulla base di diversi indicatori.

Uno studio finanziato dalla Commissione europea³⁸ ha proposto una metodologia basata su confronto delle prestazioni con quelle statunitensi. Lo studio prende come base di partenza un paragone effettuato nel

³⁷Fonti: Nota aggiuntiva della difesa 2012 per il Ministero della Difesa italiano, Eda Defence Data 2012, Annuario SIPRI 2012, e per lo IAI “Economia e industria della difesa: tabelle e grafici” 2009 e 2010. La cifra originale fornita dal SIPRI era in dollari del 2009: il cambio è opera dell'autore sulla base del cambio medio annuale euro/dollaro del 2009 fornito dalla Banca Centrale Europea di 1,3931

³⁸ Unisys, “Intra-Community Transfers of Defence Products”, rapporto finale dello studio “Assessment of Community initiatives related to intra-community transfers of defence products”, Bruxelles 2005.

2003 dall'*Institut Royal Supérieur de Défense* belga, poi accettata dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo: le forze armate europee nel loro complesso esprimerebbero una capacità operativa pari al 10% di quelle statunitensi. Un'analoga analisi dell'*Heritage Institute* stima invece l'efficienza delle forze europee al 15% di quelle Usa³⁹.

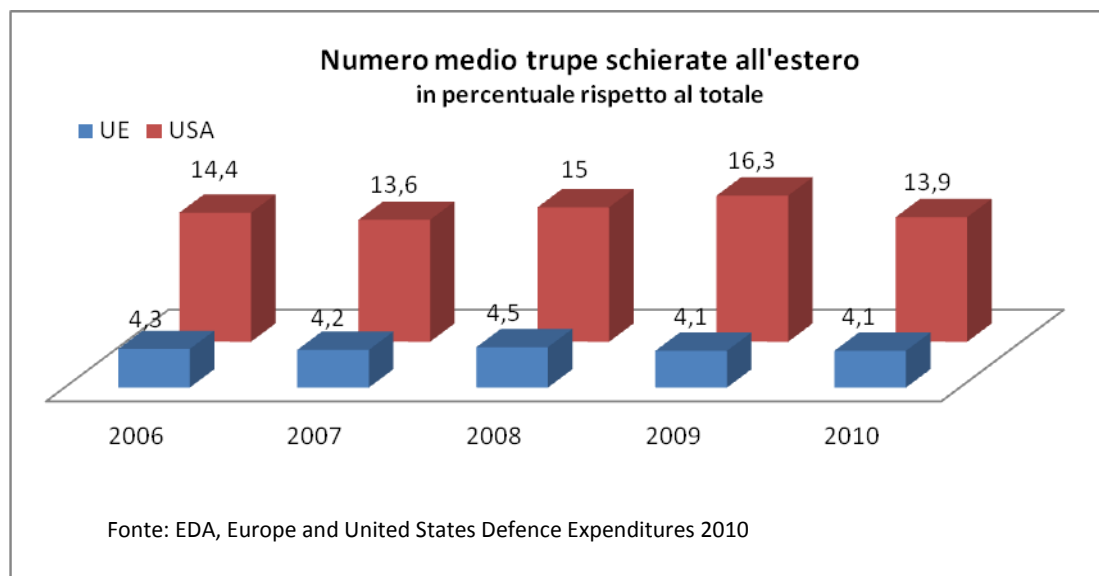
Se ipotizzassimo un'efficienza della spesa europea pari a quella americana, ne conseguirebbe che il rapporto tra budget difesa e capacità di Stati Uniti ed Europa dovrebbe essere simile. Se cioè, le capacità europee fossero il 10% di quelle statunitensi, allora anche il budget della difesa europeo (o meglio, la somma dei budget nazionali) dovrebbe essere pari al 10% del budget statunitense. Nel 2003, invece, questo era poco inferiore al 50% del budget americano: 173 miliardi di dollari contro 382. Con una spesa pari alla metà di quella Usa, gli europei ottenevano soltanto un decimo delle capacità.

In termini monetari, sempre ipotizzando un'efficienza della spesa europea pari a quella americana, le spese per la difesa europee avrebbero dovuto essere pari al 10% del budget americano, cioè al 10% di 382 miliardi di dollari, ossia a 38,2 miliardi. Il costo monetario dell'inefficienza europea sarebbe quindi la differenza tra quello che gli europei hanno realmente speso nel 2003, cioè 173 miliardi di dollari, e quello che avrebbero dovuto spendere se fossero stati efficienti come gli americani, cioè 38,2. In questo caso il costo dell'inefficienza della spesa per la difesa europea risulterebbe pari a 134,8 miliardi di dollari nel 2003.

Se invece consideriamo l'efficienza delle forze europee al 15% di quelle statunitensi, in base ai dati dell'*Heritage Institute*, e svolgiamo lo stesso calcolo, otteniamo 57,3 miliardi di dollari come cifra di spesa ottimale delle forze armate europee. Il costo della non Europa della difesa risulta a questo punto 115,7 miliardi di dollari, cioè 173 – 57,3. Considerando infine una media tra le due stime di capacità, cioè il 12,5%, il costo dell'inefficienza della spesa per la difesa europea sarebbe pari a 118 miliardi di dollari nel 2003.

Un calcolo alternativo potrebbe essere fatto a partire da un altro indicatore relativo alle forze armate, e cioè la loro capacità di schierare truppe all'estero. Considerata la totale assenza di minacce dirette al territorio nazionale, e la prevalente dottrina che considera le missioni all'estero il compito principale delle forze armate, si può considerare la capacità di proiezione un indicatore corrispettivo all'efficienza delle forze. In campo europeo, per di più, l'invio di contingenti in missione è per ora l'unica modalità di utilizzo delle forze prevista dalla politica europea di difesa. Se questo fosse davvero un indicatore decisivo, la situazione sarebbe davvero preoccupante. La tabella sottostante, realizzata con dati forniti dall'Agenzia Europea per la Difesa, fornisce i dati relativi al numero medio di truppe schierate da Usa e Ue tra il 2006 ed il 2010, in percentuale sul totale delle truppe in servizio. In questo lasso di tempo i paesi europei hanno avuto una media di personale schierato all'estero pari al 4,2 delle forze schierate, mentre la media statunitense è stata del 14,6.

³⁹ Ibid



Si tratta del numero di truppe effettivamente schierate all'estero, non di quelle che sono potenzialmente schierabili, e pertanto non è necessariamente pari alle potenzialità europee. Tuttavia in questo periodo di tempo sia gli europei che gli americani sono stati impegnati in diversi teatri e, in particolare gli europei, hanno più volte lamentato di essere al massimo dello sforzo possibile – il cosiddetto “*overstrect*” – pertanto possiamo considerare questi dati come un indicatore accettabile. Questo sembra essere confermato dalla sostanziale identità tra la media derivante dalla tabella di cui sopra, cioè 4,2, e la media delle capacità di proiezione degli Stati europei che può essere calcolata in base ai dati Eda del 2010 e che riguardano l'Europa, cioè il 5,4%⁴⁰. Questa cifra non era però utilizzabile perché mancante del termine di paragone statunitense. Va anche sottolineato come questi stessi dati rappresentino essi stessi delle stime: secondo il prestigioso *International Institute for Strategic Studies* di Londra, ad esempio, il numero di truppe europee schierato nel 2007 sarebbe pari solo al 2,7% del totale delle truppe disponibili⁴¹.

In mancanza di dati definitivi prendiamo però per buoni i dati Eda. In termini assoluti, cioè in termini del numero di uomini effettivamente inviati, i dati sono i seguenti:

	2006	2007	2008	2009	2010
Usa	198 800	187 600	209 700	230 500	198 813
Ue	83 310	77 880	80 177	67 767	66 313

Gli stessi dati indicano una spesa europea per la difesa nel 2010 di 194 miliardi di euro, ed una corrispondente spesa americana di 520 miliardi. Il costo dell'invio di un singolo uomo per gli Stati Uniti, ottenuto dividendo il costo totale per il numero di uomini inviati, risulta quindi 2 milioni e 615 mila euro. Quello europeo invece è di 2 milioni 925 mila, cioè 310 mila euro in più per ogni soldato. Se moltiplichiamo questa cifra per il numero di soldati europei inviati in missione otteniamo un totale di 20 miliardi e 557 milioni di euro, che può essere considerato il costo della non difesa.

Tutte queste stime ovviamente non possono essere considerate indicatori precisi. Sono il frutto di paragoni non completamente appropriati tra indicatori non del tutto comparabili. Esse sono però basate su un dato di fatto incontrovertibile ed evidente: cioè sulla differenza del rapporto tra le spese per la difesa e le

⁴⁰ Calcolo dell'autore a partire dai dati contenuti in Eda, National Defence Data 2010, tabella 39.

⁴¹ Giegerich, B., e Nicoli, A., *European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*, IISS, London 2008

prestazioni delle forze armate degli Stati Uniti e quelle europee. Le stime indicano un valore dei costi della non Europa della difesa che potrebbe variare tra i 20 ed i 120 miliardi di euro annui. Si tratta di una forbice molto ampia, ma ci consente di avere un'idea dell'ordine di grandezza del costo della non difesa europea.

3.2 I costi strategico-politici

Abbiamo visto nel primo capitolo come l'inesistenza di una difesa comune europea implichi la dispersione di risorse già scarse in una miriade di spese e programmi su base nazionale. Questa dispersione non può, naturalmente, non avere un impatto negativo sull'efficacia delle forme militari europee.

Gran parte degli Stati europei sono ancora impegnati nella riconversione strutturale delle proprie forze armate dal modello tipico della guerra fredda, pensato per la difesa territoriale statica, al nuovo modello "expeditionary" basato sull'invio di contingenti all'estero. Le forze armate nazionali stanno faticosamente mutando da strutture mastodontiche, basate su militari di leva addestrati a conflitti di tipo tradizionale ai confini del territorio nazionale, a forze di dimensioni più ridotte e flessibili, basate su militari professionisti e pensate per svolgere operazioni di guerra di tipo asimmetrico o non convenzionale al di fuori del territorio nazionale.

Contestualmente a quella strutturale, le forze europee stanno anche affrontando la sfida della riconversione tecnologica e di capacità: le missioni asimmetriche e di Petersberg richiedono elevata capacità di raccolta e rapida diffusione delle informazioni, di ingaggio selettivo dei bersagli e elevata flessibilità delle forze e, naturalmente, capacità di proiezione all'estero. Questo significa sostituire rapidamente gli equipaggiamenti obsoleti con strumentazioni dal più sofisticato contenuto tecnologico e quindi molto più costose, il cui utilizzo presuppone un altrettanto costoso e difficile addestramento. Il tutto in un momento caratterizzato da una persistente crisi economica.

La presa d'atto formale delle forti insufficienze europee nella guerra moderna avvenne in seguito alla guerra del Kosovo, che espose gravi deficienze, ad esempio, nei sistemi di trasporti e comunicazione o nel munizionamento di precisione. Tali deficienze dovettero essere supplite dagli Stati Uniti: durante l'operazione *Allied Force*, i velivoli statunitensi effettuarono circa 30 mila sortite su un totale Nato di 38 mila⁴², semplicemente perché gli europei non possedevano le capacità necessarie. Al Consiglio di Helsinki del 1999 i leader europei concordarono quindi che l'Ue avrebbe dovuto dotarsi le capacità militari necessarie per una azione autonoma, e lanciarono il primo "*Headline Goal*", seguito poi da un "*Headline Goal 2010*" e da numerosi altri piani ed iniziative. L'obiettivo concreto di tutte queste iniziative, che proseguono tuttora, è sviluppare equipaggiamenti utili per le attività di peacekeeping internazionale che si prevede le forze europee dovranno effettuare, e incoraggiare le riforme atte a superare le strutture ereditate dalla guerra fredda. La tabella seguente include le variazioni, in percentuale, delle varie categorie nelle forze armate di tutta l'Unione europea tra il 1999 ed il 2009. Per quanto sia un quadro piuttosto incompleto, perché basato su una analisi strettamente quantitativa e non qualitativa, è utile per avere una idea della tendenza generale delle cose.

⁴² Ball, G., *Operation Allied Force*, Air Force Historical Studies Office, 23 agosto 2012, <http://www.afhso.af.mil/topics/factsheets/factsheet.asp?id=18652>

	Categorie	Variazione in percentuale, 1999-2009
Numero di uomini	Esercito	-34
	Marina	-32
	Aviazione	-36
	Coscritti	-81
Equipaggiamenti di terra	Carri armati	-45
	Veicoli da combattimento	-25
	Veicoli da trasporto truppe	-13
Aviazione	Aerei da combattimento	-37
	Aerei da trasporto	+47
	Elicotteri di supporto	-35
	Elicotteri utility (incl. trasporti)	+84
Marina	Caccatorpediniere	-16
	Fregate	-30
	Pattugliatori e naviglio costiero	+56
	Anfibi	+80

Fonte: Keohane, D., e Blommestijn, C., Strength in number? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999, EU ISS Policy Brief n.5, dicembre 2009

Risulta evidente l'orientamento verso una struttura che favorisce proiettabilità. La notevole riduzione del numero di personale e in particolare della percentuale di coscritti, ma anche di carri armati, aerei da combattimento, snellisce di eccessi e taglia costose piattaforme "pesanti" la cui richiesta di impiego è generalmente ridotta, almeno in confronto ai tempi della guerra fredda. I contestuali aumenti di aerei ed elicotteri utility e da trasporto, naviglio sottile e anfibo sono tutti tesi a migliorare le capacità spedizionarie.

Nonostante tutto ciò che è stato fatto finora permangono lacune in categorie di capacità fondamentali. Allo scopo di colmarle l'Ue ha lanciato una nuova iniziativa che sembra possedere un respiro maggiore di quelle impostate finora. Innanzitutto, le mancanze sono state analizzate in un "Progress Catalogue" prodotto nel 2007 sulla base delle forze rese disponibili dagli Stati membri per la CSDP. Il Catalogo ha evidenziato deficienze

Aree di intervento prioritarie del CDP

1. Measures to counter man-portable air defence systems
2. Computer network operations
3. Mine counter-measures in littoral sea areas
4. Comprehensive approach - military implications
5. Military human intelligence and cultural/language training
6. Intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance architecture
7. Medical support
8. Chemical, biological, radiological and nuclear defence
9. Third party logistic support
10. Measures to counter improvised explosive devices
11. Increased availability of helicopters
12. Network-enabled capability (NEC)

nella capacità di trasportare le truppe in teatro, nello schierarle e proteggerle, e nell'acquisizione di informazioni critiche in merito alla situazione sul terreno. Sulla base di questo l'Agenzia Europea per la difesa (Eda), il Comitato militare dell'Ue e gli Stati membri hanno prodotto nel 2008 il "Capability Development Plan", o CDP. Scopo del piano è di fornire agli Stati membri informazioni utili a migliorare i propri processi decisionali nel contesto delle scelte nazionali in merito alle capacità da sviluppare, stimolare

la loro cooperazione e facilitare il lancio di nuovi programmi in comune per superare l'attuale deficit di capacità. Obiettivo finale è assicurare la convergenza delle capacità europee verso gli stessi obiettivi.

L'Eda è l'agenzia responsabile del CDP, che costituisce attualmente la sua maggiore occupazione. L'agenzia era stata creata nel 2004 anche con l'obiettivo di costituire un polo centrale in grado di aumentare le probabilità di successo del CDP. Il precedente piano per il miglioramento delle capacità, l'*European Capabilities Action Plan* del 2001, era riuscito a focalizzare l'attenzione degli Stati membri sulla costituzione di capacità, ma non era riuscito a trasformare questa attenzione in risorse concrete, proprio per la mancanza di una istituzione dedicata esplicitamente al compito⁴³. Analoghi tentativi in ambito Nato avevano subito un destino simile. L'agenzia ha dunque iniziato a fine 2008 il lavoro su dodici delle aree di capacità che sono state considerate adatte per un intervento immediato, tra le ventiquattro identificate nel *Progress Catalogue*. Le aree sono elencate nel box adiacente.

Diverse iniziative legate al CDP hanno già iniziato a dare i primi concreti frutti. Un laboratorio di analisi per contrastare il ricorso agli IEDs (ordigni esplosivi improvvisati) è stato completato e schierato in Afghanistan per operare con ISAF nel giugno 2011. Il programma di addestramento per gli equipaggi di elicotteri è anch'esso operativo, e ha già coinvolto 152 equipaggi in tre esercitazioni. La *Third Party Logistic Support Platform*, utilizzata per identificare soluzioni commerciali per il supporto logistico, è attualmente utilizzata per sostenere l'operazione navale Atalanta, al largo della Somalia⁴⁴. Molti altri programmi sono in diversi stati di avanzamento, dallo stato di studio ad uno sviluppo avanzato.

Tuttavia, il lavoro dell'Eda è fortemente limitato dalla sua scarsa dotazione finanziaria. Con un budget di circa 30 milioni di euro⁴⁵ e 116 funzionari, l'Eda può stanziare solo circa 8 milioni per i progetti e gli studi di sviluppo: i 32 progetti e programmi attualmente in corso sono finanziati principalmente dagli Stati partecipanti per un magro totale di 312 milioni di euro. Una tale limitazione sembra derivare da una precisa volontà, da parte di alcuni Stati partecipanti, di non accrescere eccessivamente la rilevanza di una istituzione comunitaria nel campo della difesa. La Gran Bretagna, in particolare, ha più volte espresso esplicitamente il proprio desiderio che l'Eda rimanga semplicemente una "*dating agency*", letteralmente una "agenzia matrimoniale", per facilitare la cooperazione tra gli Stati in materia di difesa, e che si astenga da un "*unnecessary institution building*"⁴⁶. Nell'autunno del 2010, non a caso, il governo britannico aveva fatto sapere che avrebbe ripensato, entro due anni, la partecipazione britannica nell'Agenzia. In ogni caso, il superamento di gran parte delle criticità richiederà un lavoro più che decennale, lasso di tempo durante il quale sarà necessario un elevato livello di attenzione politica se si vorrà evitare che il CDP subisca la sorte poco gloriosa dei precedenti piani di sviluppo tentati.

Nel frattempo, le forze europee continueranno a soffrire di gran parte degli stessi gravi deficit di oggi. La conferma la si è avuta, purtroppo, ancora recentemente durante la campagna per l'imposizione della *no-fly zone* sulla Libia nel 2011. Durante l'Operazione *Odyssey Dawn*, gli assetti statunitensi hanno provveduto all'80% delle missioni di rifornimento in volo, al 75% di quelle di sorveglianza aerea, al 100% di quelle di guerra elettronica ed al 52% di quelle da bombardamento⁴⁷. E' chiaro che senza il loro contributo l'operazione non avrebbe potuto avere luogo. A prescindere dal giudizio in merito all'opportunità politica di

⁴³ Quille, G., *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, European Parliament Note, settembre 2006

⁴⁴ Report by the Head of the European Defence Agency to the Council, 30 novembre 2011

⁴⁵ Tutti i dati seguenti sono tratti dall'EDA Annual Report 2011, scaricabile dal sito dell'Agenzia

⁴⁶ Vedi la voce EU CSDP nel sito del ministro della difesa britannico,

<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/EuropeanDefence.htm>

⁴⁷ Taylor, C., *Military Operations in Libya*, House of Commons Standard Notes SN/IA/5909, 24 ottobre 2011

questa specifica campagna, bisogna evidenziare un fatto: se nel futuro prossimo l'Unione europea ritenesse necessario, per la propria sicurezza, effettuare una operazione simile nel suo vicinato, non sarebbe in grado di provvedere. L'Ue si troverebbe infatti costretta a dipendere dall'assistenza degli Stati Uniti, anche solo per imporre una *no-fly zone* su un paese distante pochi Km dai confini dell'Unione e dotato di una difesa aerea di terza categoria. Ben pochi Stati europei, infatti, dispongono di fondi sufficienti per acquisire una capacità di azione a 360 gradi, soprattutto visti i crescenti costi degli equipaggiamenti e degli armamenti. Dal punto di vista strategico-operativo questo significa che le forze europee, pur disponendo di milioni di uomini e di un budget complessivo ragguardevole, mancano di determinate capacità operative che sono anch'esse, indirettamente, un costo della non Europa della difesa. Un costo impossibile da quantificare, perché pari al costo politico delle occasioni mancate, di tutte le iniziative che avrebbero potuto essere intraprese e non lo sono state: e inoltre di tutte le iniziative che si sono svolte con una performance inferiore a quella che si sarebbe potuto ottenere con capacità più adeguate. E' anche il costo politico della dipendenza dall'alleato americano. E', infine, anche un aggiuntivo costo economico, pari a tutte le migliaia di ore/uomo che si sono senza dubbio perse per trovare un modo di tappare le falle derivanti dall'assenza di capacità, ad esempio per negoziare con l'Ucraina un accordo per l'uso di elicotteri per la missione europea in Chad/RCA.

Conclusioni

Verso una Europa della difesa più efficace e più efficiente?

L'analisi svolta sinora ci consente di avere un quadro più completo della situazione, all'interno del quale sembra evidente la coesistenza di due tendenze opposte. Da un lato, permane chiaramente l'abitudine degli Stati europei a considerare la difesa come un dominio di competenza quasi esclusivamente nazionale. Questa tendenza, che naturalmente è più forte in alcuni casi e meno in altri, si concretizza innanzitutto in una diffusa resistenza ad aprire il proprio mercato della difesa alla concorrenza europea, e in una forte volontà di continuare a mantenere una base industriale e tecnologica della difesa attraverso politiche para-protezionistiche come l'invocazione di eccezioni di sicurezza nazionale per assegnare appalti ad aziende nazionali o la designazione di requisiti e standard specifici per favorire i produttori nazionali. Allo stesso modo, il percorso verso la costituzione di unità multinazionali e in generale verso una struttura di difesa continentale è rallentato – se non impedito – da una serie di problemi oggettivi connessi, in primo luogo, con la mancanza di unità politica del continente, in mancanza della quale sarebbe forse troppo ottimistico aspettarsi passi avanti notevoli nell'integrazione militare. Proprio questa mancanza e le sue dirette conseguenze, come ad esempio la scarsa palpabilità della politica estera e di sicurezza comune, finiscono per scoraggiare l'utilizzo degli strumenti comunitari che si è riusciti faticosamente a costruire, come ad esempio i *Battlegroups*. E' necessario quindi registrare una grave difficoltà nell'attenuare gli altissimi costi economici e politici della non-Europa della difesa, che abbiamo esplicitato nel capitolo precedente.

Esiste però anche un'altra tendenza, di segno opposto, che è parimenti evidente e di cui abbiamo dato conto. La stessa pesantezza dei costi della non-Europa della difesa spinge gli Stati e le istituzioni europee a procedere lentamente e gradualmente verso l'integrazione, volenti o nolenti. La Commissione europea ha dato prova, nell'ultimo decennio, di un positivo attivismo nella regolamentazione dei mercati della difesa, mettendo in campo una serie di strumenti ampia e ramificata che incide su tutte le questioni principali attinenti al tema. Altre iniziative di carattere intergovernativo, come l'OCCAR o la Lol, sono sorte con simili obiettivi, mentre l'Agenzia Europea per la Difesa contribuisce su questo piano con alcuni Codici di condotta volontari e soprattutto con un crescente impegno per la cooperazione in materia di armamenti. La stessa decisione di fondare l'Agenzia testimonia la spinta verso l'integrazione nel campo della difesa – così come la sua scarsa dotazione finanziaria e i contrasti in merito al suo specifico ruolo testimoniano la spinta contraria. Infine, importanti strumenti istituzionali, come le cooperazioni rafforzate permanenti, sono stati inseriti nel Trattato di Lisbona, anche se non ancora utilizzati, esattamente come i *Battlegroups*.

Le interazioni dinamiche tra queste due tendenze fanno sì che l'Europa della difesa muove spesso due passi in avanti e uno all'indietro, o vice versa a seconda della prevalenza dell'una o dell'altra tendenza. Le varie iniziative nascono come frutto di una serie di fattori e spinte contingenti, ed il quadro conseguente è di conseguenza disomogeneo, poco coerente e frammentario. Il risultato finale, in termini di integrazione, non è sufficiente per alleviare il peso degli enormi costi della non-Europa della difesa. Questi costi, come

abbiamo visto, sono tali da impedire la costituzione di capacità militari sufficienti ad affrontare le sfide alla sicurezza europea che si profilano nell'incerto futuro di un mondo globalizzato e multipolare. Il progressivo sganciamento degli Stati Uniti dal continente europeo renderà ancora più necessario, per l'Unione europea, possedere una capacità di azione autonoma, anzi indipendente: in caso contrario il rischio, anzi la certezza, è la marginalizzazione del continente. L'unico modo per evitare ciò è quindi un deciso passo in avanti nell'integrazione della difesa europea.

La stella polare da seguire dovrebbe essere la progressiva centralizzazione delle forze europee, delle loro culture strategiche e delle capacità di pianificazione, l'armonizzazione delle procedure, lo sviluppo efficiente di equipaggiamenti ed armamenti. Bisogna però tenere presenti i limiti, soprattutto temporali, di questo processo, e non ignorare la preferenza per un approccio intergovernativo espressa più o meno esplicitamente ed inequivocabilmente da diversi Stati membri. La sfida sarà dunque quella di procedere verso la comunitarizzazione della difesa proponendo strumenti ed iniziative che possano essere accettate anche dai paesi che dimostrano per ora di non accettare volentieri il metodo comunitario.

Come preconditione a ciò, sarà fondamentale per l'Italia recuperare dinamismo nella sua politica europea ed in quella di sicurezza e difesa. La marginalizzazione che il nostro paese ha subito negli ultimi anni è testimoniata dalla non sempre adeguata presenza di connazionali negli organismi europei, e dall'esclusione dell'Italia da tavoli e iniziative rilevanti in questo settore. La scarsa stabilità del nostro paese, ed una tendenza a privilegiare iniziative di sapore più elettoralistico che concreto, non hanno giovato alla credibilità del paese. Per recuperare sarebbe innanzitutto bene non essere inadempienti rispetto al recepimento delle direttive comunitarie, cosa che peraltro rischia a volte di mettere le nostre imprese in una situazione di svantaggio rispetto alla concorrenza europea. Recuperare dinamismo implicherebbe inoltre la capacità di essere propositivi a livello Ue, cosa che abbiamo dimostrato di saper fare molto bene anche recentemente, ad esempio con il documento *"More Europe"* preparato appositamente per il Consiglio Europeo Difesa del dicembre 2013.

Il recepimento in tempo utile delle normative europee sarà particolarmente importante per facilitare una più estesa e puntuale ottemperanza alle iniziative della Commissione europea nel mercato della difesa. Come abbiamo visto nel Capitolo 2, il reale impatto del "pacchetto difesa" dipenderà molto da quanto gli Stati membri rispetteranno sia la lettera che lo spirito di questa iniziativa. Al fine di alleviare il costo dell'inefficienza della non-Europa della difesa nel mercato, sarebbe interesse dell'Italia di promuovere in ogni sede un'effettiva applicazione del "pacchetto difesa". Questo sarebbe di giovamento alle imprese italiane del comparto, in grado di affrontare con fiducia la competizione europea. Per fare ciò, dovremmo essere noi per primi ad attuare le Direttive in modo corretto: questo ci darà la possibilità di pretendere dai nostri partner un simile atteggiamento.

Nel campo della condivisione delle strutture militari le iniziative possibili sono molte, soprattutto se si tiene conto che la crisi economica sta costringendo gli Stati alla cooperazione, volenti o nolenti. Si veda a questo proposito l'Accordo franco-britannico del novembre 2010, che nasce con finalità non di integrazione, ma prettamente di massimizzazione. Si tratterà dunque di individuare le iniziative che potrebbero potenzialmente raccogliere maggiori consensi, facendo però attenzione a che queste iniziative non finiscano per rappresentare motivo di rallentamento del processo di integrazione, o di spaccatura a livello europeo. A questo fine, ogni iniziativa dovrà tenere bene in considerazione, e interfacciarsi con, ciò che si sta già facendo nello stesso ambito in sedi quali Eda, OCCAR, Lol, eccetera. Inoltre, ogni iniziativa dovrà avere un carattere rigorosamente non esclusivo, pena il rischio di costituzione di "direttorii" con effetti

negativi sia per la dimensione comunitaria dell'Europa della difesa sia per l'Italia (nel caso da tale direttorio fossimo esclusi).

Un esempio ambizioso potrebbe essere la proposta di una iniziativa per l'acquisizione di *asset* comuni, sul modello che già si sta realizzando con il programma spaziale europeo Galileo: o come si fa in ambito Nato con la *NATO Airborne Early Warning and Control Force*, che gestisce una flotta di 17 E-3A AWACS posseduti ed utilizzati dall'Alleanza atlantica. Ci riferiamo quindi ad iniziative tendenti a dotare l'Ue di assetti propri. Tali iniziative potrebbero trovare ispirazione ed essere incluse nel *Capabilities Development Plan* dell'Eda. Le autorità italiane potrebbero cominciare un processo di valutazione di quali assetti sarebbe utile possedere e condividere a livello europeo: ad esempio una flotta di velivoli per il rifornimento in volo, già oggetto di una recente iniziativa di cooperazione, oppure velivoli per il trasporto tattico, altro importante punto debole delle capacità europee.

Allo stesso tempo, si potrebbe facilitare il mantenimento di preziose capacità a livello europeo promuovendo un'iniziativa di coordinamento, a livello continentale, dei budget della difesa. Quasi tutti i paesi europei stanno ridimensionando i loro budget a causa della crisi: il problema è che lo stanno facendo in completa indipendenza gli uni dagli altri, con il rischio che capacità importanti vengano tagliate da ogni forza nazionale. Un'iniziativa di coordinamento e di armonizzazione, magari presieduta dall'Alto Rappresentante dietro impulso italiano, potrebbe garantire il mantenimento di capacità critiche.

Bibliografia

- Alcaro, R., Briani, V., Greco, E., Nones, M., e Silvestri, S., “La Nato e la difesa europea: scenari e ruolo dell’Italia”, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, aprile 2009
- Annuario SIPRI 2012
- Bialos, J., Fisher, C., e Koehl, S., *Fortresses & Icebergs: the Evolution of the Transatlantic DefenceMarket and the Implications for U.S. National Security Policy*, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C., 2009
- Biscop, S., e Algieri, A., “The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration”, Egmont Paper n. 24, giugno 2008
- Briani, V., Marrone, A., e Marta, L., “Economia e industria della difesa: tabelle e grafici 2009”, IAI, febbraio 2010
- Brinkman, M., “The Dutch Contribution to the UKNL Amphibious Force: Adapting to Changes in the Global Security Situation”, RUSI Defence Systems, estate 2006
- Catalano, C., ed., “Baricentri: lo shift globale degli equilibri politici, economici e tecnologici”, Finmeccanica, ottobre 2010
- De Vestel, P., “Defence Markets and Industry in Europe: time for political decisions?” EU ISS Chaillot Papers n. 21, novembre 95
- Di Lenna, N., “La Direttiva europea sul procurement della difesa”, Quaderni IAI n. 33, settembre 2009
- Eda, “Defence Data” 2012, 2011, 2010
- Eda, “Europe and United States Defence Expenditure in 2010”
- Esercito Italiano, “Rapporto Esercito 2010”
- “European Defence Agency Bulletin” n. 13, febbraio 2010
- Eda, “Annual Report” 2010 e 2011
- Giegerich, B., e Nicoli, A., “European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations”, IISS, London 2008
- Grevi, G., Helly, D. e Kehoane, D., “ESDP: the first ten years”, EU ISS, Condé-sur-Noireau, 2009
- Gros-Verheyde, N., “Minor changes to Athena financing mechanism”, Europolitics, 9 gennaio 2009
- Hatzigeorgopoulos, M., “CSDP Note 2 - EU Battlegroups rotation, commitment and composition 2005-2017”, giugno 2012

- Hatzigeorgopoulos, M., "The role of EU Battlegroups in European defence", European Security Review n. 56, giugno 2012
- Heuninck, B., "The European Defence Agency Capability Development Plan and the European Armaments Cooperation Strategy: Two Steps in the Right Direction", Public Procurement Law Review Volume 18, n.4, 2009
- International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance", diversi anni
- ISIS, "CSDP and EU missions update", CSDP Note n.4, luglio 2012
- ISPI, IAI, CeSI, CeSPI, "Rapporto collettivo: le missioni internazionali", Osservatorio di politica internazionale n. 10, ottobre 2010
- Keohane, D., e Blommesteijn, C., "Strenght in number? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999", EU ISS Policy Brief n.5, dicembre 2009
- Keohane, D., ed., "Towards a European Defence Market", EU ISS Chaillot papers n. 113, novembre 2008
- Koivula, T., "From warrior to manager: EU crisis management as a force for change in the European militaries", paper presentato alla Conferenza Annuale ISA, febbraio 2009
- Kuechle, H., "The cost of non-Europe in the area of security and defence", European Parliament Policy Briefing, giugno 2006
- Lindley-French, J., "Headline Goal 2010 and the concept of the EU battlegroup: an assessment of the build-up of an European autonomous capability", discorso al seminario internazionale "European Security and Defence Policy and the Transatlantic Relationship: How to Strike a New Balance?", organizzato dalla Cicero Foundation, dicembre 2005
- Lindstrom, G., "Enter the EU Battlegroups", EU ISS Chaillott papers n. 97, febbraio 2007
- Maulny, J.P., e Liberti, F., "Pooling of EU member state's assets in the implementation of ESDP", European Parliament Policy Briefing, febbraio 2008
- Ministero della Difesa, "Nota aggiuntiva della difesa 2012"
- Molling, C., e Major, C., "EU Battlegroups: what contribution to European defence?", SWP Research Paper n. 8, giugno 2011
- Nato, "Financial and Economic Data Relating to NATO Defence", aprile 2012
- Nones, M., e Marta, L., "Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia", Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n.82, novembre 2007
- Quille, G., "The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups", European Parliament Note, settembre 2006

- Quille, G., “The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups”, European Parliament Policy Briefing settembre 2006
- Quille, G., “The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP”, European Parliament Policy Briefing n.29, settembre 2009
- Report by the Head of the European Defence Agency to the Council, 30 novembre 2011
- Schmitt, B., “The European Capabilities”, Action Plan, EU ISS
- Simon, L., ed., “European Defence Capabilities: No Adaptability without Co-operation”, RUSI Occasional Paper, marzo 2010
- Taylor, C., Military Operations in Libya, House of Commons Standard Notes SN/IA/5909, 24 ottobre 2011
- Ungaro, A., “Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano”, IAI Quaderni n. 4, Roma, luglio 2012
- Unisys, “Intra-Community Transfers of Defence Products”, rapporto finale dello studio “Assessment of Community initiatives related to intra-community transfers of defence products”, Bruxelles 2005
- Valasek, T., “Surviving austerity: the case for a new approach to EU military collaboration”, Center for European Reform, Londra, 2011

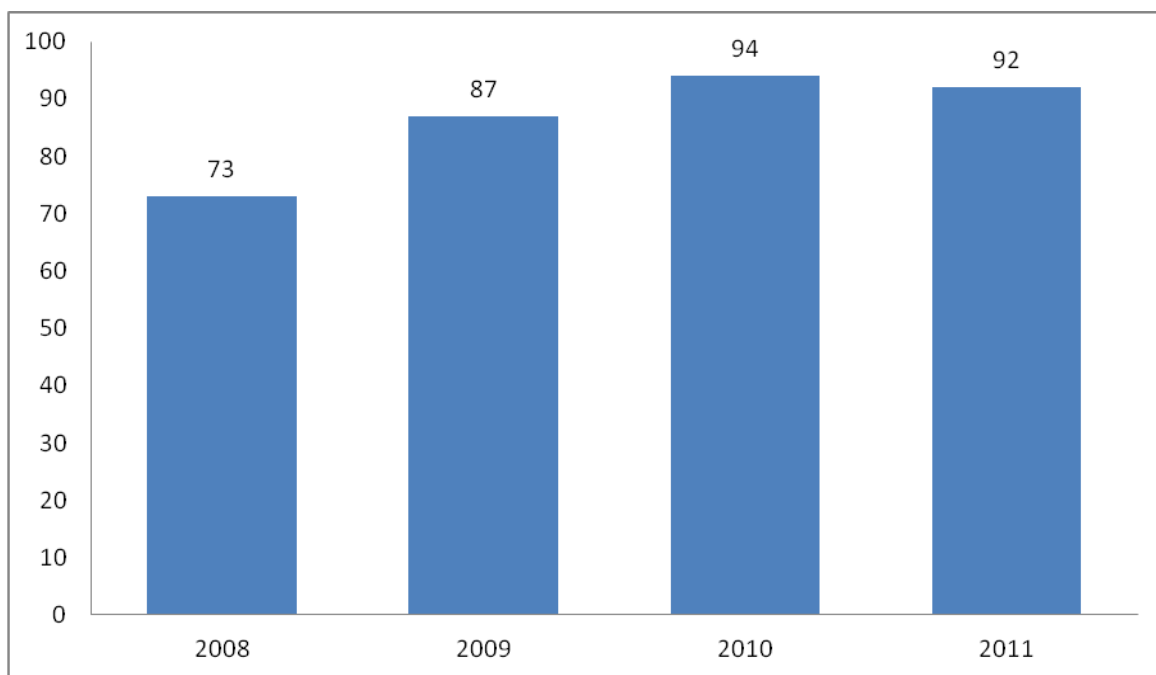
Annex I - L'industria della difesa italiana ed europea

Industria della difesa europea: dati di base

Ricavi totali	93 miliardi euro
Occupazione (diretta)	733 757 unità
Investimenti in Ricerca & Sviluppo	16,3 miliardi euro
Esportazioni (settore aeronautico)	38,6 miliardi euro

Fonte: ASD Facts and Figures 2012

Volume di vendite del settore difesa, in miliardi di euro



Fonte: ASD Facts and Figures 2012

Vendite 2012 per settore, in miliardi di euro

Aeronautico	42,6
Terrestre	30,7
Navale	18,6
Spazio*	9,8

Fonte: ASD Facts and Figures 2012

Esportazioni di armamenti dei principali paesi produttori europei, 2000-2009

Stato	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria			49	153	6	154	194	176	307	483
Belgio	894	921	1286	877	767	350	1174	1275	1949	1531
Rep. Ceca	100	65	86	109	127	120	124	246	277	243
Danimarca	83	127	105	144	120	174	278	238	2607	
Finlandia	27	43	61	64	59	141	71	106	136	121
Francia	3144	3433	4973	5653	10044	5211	5383	6429	4631	5175
Germania	781	398	357	1755	1592	2227	1834	1577	2082	1860
Grecia	24	55	59	147	21	40	118	46	70	315
Irlanda	36	59	40	46	38	41	61	47	45	63
Italia	693	601	547	829	677	1135	1295	1794	2594	3063
Paesi bassi	479	706	505	1515	880	1605	1502	1238	1836	1958
Polonia	50	61	95	241	371	396	367	406	537	1932
Portogallo	15	12	7	33	17	10	1		104	22
Romania	47	30	52	80	58	41	106	87	121	136
Slovacchia					28	29	53	42	55	61
Spagna	158	250	309	504	573	572	1128	1321	1363	1871
Svezia	594	359	421	934	1127	1268	1496	1470	1920	1772
Ungheria	21	11	8	14	13	16	21	24	22	24
Uk	3244	2674	1684	1889	2893	2778	2659	4286		
Tot. Ue	10307	9761	10666	14948	19435	16254	17761	20848	18287	23237

Valore finanziario in milioni di dollari, prezzi fissi 2009, fonte: SIPRI

Confronto tra esportazioni di paesi Ue, Usa e Russia, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ue	10307	9761	10666	14948	19435	16254	17761	20848	18287	23237
Usa	16028	11072	11622	12648	13198	12939	13143	12756	11913	14383
Russia	4585	4489	5749	6531	6565	6730	6917	7657	8320	8600

Valore finanziario in milioni di dollari, prezzi fissi 2009, fonte: SIPRI

Le principali 15 aziende della difesa nel mondo, 2009

	Azienda	Nazionalità	Valore del settore armamenti	Valore delle vendite totali	Valore delle vendite armamenti in % del totale
1	Lockheed Martin	Usa	33 430	45 189	74
2	BAE Systems	Uk	33 250	34 914	95
3	Boeing	Usa	32 300	68 281	47
4	Northrop Grumman	Usa	27 000	33 755	80
5	General Dynamics	Usa	25 59'	31 981	80
6	Raytheon	Usa	23 080	24 881	93
7	EADS	Eu	15 930	59 475	27
8	Finmeccanica	Italia	13 280	25 244	53
9	L-3 Communications	Usa	13 010	15 615	83
10	United Technologies	Usa	11 110	52 920	21
11	Thales	Francia	10 200	17 890	57
12	SAIC	Usa	8 030	10 846	74
13	Honeywell	Usa	5 380	30 908	17
14	Safran	Francia	4 740	14 511	33
15	ITT Corp.	Usa	4 730	10 905	43

Fonte: SIPRI. Valori espressi in milioni di dollari del 2009. Cina esclusa.

Annex II - Le duplicazioni nei programmi di armamenti

Tabella De Vestel 1995

Sistemi in produzione	Europa	USA
Terra		
Carri armati	4	1
AIFV/APC	16	3
155mm sp howitzer	3	1
Aria		
Fighter/ground attack	7	5
Elicotteri d'assalto	7	5
Missili antinave	9	3
Missili aria-aria	8	4
Mare		
Fregate	11	1
Sottomarini diesel	7	0
Sottomarini nucleari	2	1
Totale:	71	23

Tabella aggiornata al 2012

Sistemi in produzione	Europa	USA
Terra		
Carri armati	2	1
AIFV/APC	11	1+MRAPs*
155mm sp howitzer	4	0
Aria		

Fighter/ground attack	3	3
Elicotteri d'assalto	2	1
Missili antinave	7	1
Missili aria-aria	2	3
Mare		
Fregate	2	0
Sottomarini diesel	2	0
Sottomarini nucleari	1	1
Totale:	36	11

* diversi tipi di MRAPs (*Mine Resistant Ambush Protected vehicles*, veicoli protetti da mine e imboscate) sono stati introdotti in fretta e furia tra il 2005 ed oggi in conseguenza degli sviluppi delle guerre di occupazione in Afghanistan e, specialmente, Iraq. Passata l'emergenza, le forze armate stanno valutando quale veicoli sviluppare in unico tipo. Per questa ragione non abbiamo ritenuto di inserire nella tabella i circa 6-7 diversi modelli di MRAP attualmente in uso.

Le duplicazioni: carri armati

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
Leopard 2	y	KMV (GER)	M1A1 Abrams	y	General Dynamics Land Sys.
AMX 30	n	GIAT (FRA)			
Leclerc	y	Nexel (FRA)			
Ariete	n	Iveco/Oto Melara (IT)			
Challenger 2	n	Vickers (UK)			
TOT	2		TOT	1	
+					
M 60					
M 48					
T 54/55					
T 72					
T 80					

Le duplicazioni: IFV/APC

Europa			Usa		
In uso	In prod	Origine	In uso	In prod	Origine
VBM Freccia	y	Consortile IVECO FIAT - OTO Melara IT	M2/M3 Bradley	n	BAE Sys (UK)
Dardo	y	OtoBreda (IT)	IAV Stryker	y	General Dynamics Land Sys. (US)
Pandur II	y	Steyr-Daimler-Puch Spezialfahrzeug (AUS)	AAV 7A1	n	US Combat systems (US)
Stridsfordon 90	y	BAE Systems (UK)	MRAP (DISCUTIBILE)		vari
Pizarro	y	ASCOD (SPA)			
Marder	n	Rheinmetall (GER)			
Puma	n	IVECO / OtoBreda (IT)			
Dingo 2	y	KMV (GER)			
Aravis	y	Nexter Systems (FRA)			
Bv 206S	y	Hagglunds (SWE)			
GTK Boxer	y	ARTEC (GER/PB)			
BvS10	y	BAE Systems (UK)			
AMV	y	Patria (FIN)			
FV432 Mk 3 (Bulldog)	n	BAE Systems (UK)			
TOT	11		TOT	1	

Le duplicazioni: 15mm self-propelled howitzers

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
Mk F3	n	Nexter (FRA)	M109 Paladin	n	US
Zuzana	y	SLO			
CAESAR	y	GIAT (FRA)			
GCT 155mm	n	Nexter (FRA)			
PzH 2000	y	KMW/Rheinmetall (GER)			
Archer	y	BAE (UK)			
AS90	n	Vickers (UK)			
+					
M109 Paladin					
TOT	4		TOT	0	

Le duplicazioni: fighter/ground attack aircraft

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
Harrier	n	BAE/McDonnell Douglas (UK/US)	F15 Eagle/Strike Eagle	Y (solo per export)	McDonnell Douglas/Boeing
Thyphoon	y	Eurofighter GmbH (UK, IT, GER, SPA)	F/A 18 Hornet/Super Hornet	y	McDonnell Douglas/Boeing
Gripen	y	SAAB (SWE)	F16 Fighting Falcon	Y (solo per export)	General Dynamics
Rafale	y	Dassault (FRA)	F22 Raptor	n	Lockheed Martin/Boeing
Mirage F1	n	Dassault (FRA)			
Mirage 2000	n	Dassault (FRA)			
Tornado	n	Panavia (IT, GER, UK)			
AMX Ghibli	n	Aeritalia/Aermacchi/Embraer (IT, BRA)			
L-159 Alca	n	Aero Vodochody (CZ)			
TOT	3		2(4)		
+					
F15 Eagle/Strike Eagle		McDonnell Douglas/Boeing			
F16 Fighting Falcon		General Dynamics			
F4 Phantom II		McDonnell Douglas			
Mig 29 Fulcrum		Mikoyan (RUS)			
SU 22 Fitter		Sukhoi (RUS)			
F5 Freedom fighter		Northrop (US)			

Le duplicazioni: elicotteri d'attacco

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
EC665 Tigre	y	Eurocopter (FRA, GER, SPA)	AH 1W Cobra	n	Bell (US)
AW129 Mangusta	y	AgustaWestland (IT)	AH 64 Apache	n	Boeing (US)
			AH 1Z Viper	y	Bell
TOT	2		TOT	1	
+					
AH 1W Cobra		Bell (US)			
AH 64 Apache		Boeing (US)			
Mi 24/35 Hind		Mil (RUS)			

Le duplicazioni: missili anti-nave

Europa			Usa		
Tipo	In prod.	Origine	Tipo	In prod.	Origine
MM38 Exocet	y	Aérospatiale (FRA)	Harpoon	y	Boeing (US)
RBS 15	y	ZM Mesko (SWE)			
Sea Skua	y	MBDA UK (UK)			
Penguin	y	KDA (NOR)			
Otomat Mk2A	y	MBDA (IT)			
Marte mk2	y	Oto Melara			
NSM	y	KDA (NOR)			
TOT	7		TOT	1	

Le duplicazioni: missili aria-aria

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
Iris T (IR SR)	y	Diehl BGT + IT, SWE, GRE	AIM 7M Sparrow MR, (SARH)	y	Raytheon
R-550 Magic (IR SR)	n	Matra	AIM 120C AMRAAM (MR, ARH)	y	Raytheon
Mica (ARH/IR S-MR)	y	MBDA	AIM 9I (SR, IR) Sidewinder	y	Raytheon, Boeing
Super 530	n	Matra			
TOT	2			3	
+					
Python		Rafael (ISR)			
AIM 9I (IR) Sidewinder		Raytheon, Boeing			
AIM 7M Sparrow (SARH)		Raytheon			
AIM 120C AMRAAM (ARH)		Raytheon			

Le duplicazioni: fregate

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
FREMM	y	DCNS / Armaris and Fincantieri (FRA, IT)	Perry	n	vari
Karel Doorman	n	Koninklijke Maatschappij De Schede (PB)			
La Fayette	n	DCNS (FRA)			
Sachsen	n	ARGE F124 / Blohm + Voss (GER)			
Fritjof Nansen	n	Navantia			
Alvaro De Bazan	y	Empresa Nacional Bazan (SPA)			
Wielingen	n	Boelwerf Shipyard (BEL)			
Floreal	n	Chantiers de l'Atlantique (FRA)			
Bremen	n	Bremer Vulkan (GER)			
Brandenburg	n	Blohm + Voss (GER)			
Kortenaer	n	De Schelde (PB)			
MEKO 200	n	Blohm + Voss (GER)			
Artigliere	n	Fincantieri (IT)			
Lupo	n	Fincantieri (IT)			
Maestrale	n	Fincantieri (IT)			
Type 23 Duke class	n	Yarrow, Swan (UK)			
TOT	2		TOT	0	

Le duplicazioni: sottomarini

Europa			Usa	
In uso	In prod.	Origine	In uso	Origine
T-209	n	Howaldtswerke-Deutsche Werft (GER)		

T-212/Todaro	y	Howaldtswerke-Deutsche Werft (GER)		
T-207	n	Nordseewerke (GER)		
T-214	y	Howaldtswerke-Deutsche Werft (GER)		
Pelosi	n	Fincantieri (IT)		
Walrus	n	RDM (PB)		
Ula	n	Kongsberg (NOR)		
Agosta	n	Arsenal de Cherbourg (FRA)		
Gotland	n	Kokhums (SWE)		
Sodermanland	n	Kokhums (SWE)		
TOT	2		TOT	0

Le duplicazioni: sottomarini nucleari

Europa			Usa		
In uso	In prod.	Origine	In uso	In prod.	Origine
Rubis	n	DCNS (FRA)	Ohio	n	General Dynamics Electric Boat
Astute	y	BAE Systems Submarine Solutions (UK)	Los Angeles	n	Newport News, General Dynamics Electric Boat
Trafalgar	n	Vickers (UK)	Virginia	y	Newport News, General Dynamics Electric Boat, Drydock
Le Triomphant	n	DCNS (FRA)	Seawolf	n	General Dynamics Electric Boat
Vanguard	n	Vickers (UK)			
TOT	1		TOT	1	

Le duplicazioni del futuro: kit di fanteria in sviluppo

Felin - (Fantassin à Équipements et Liaisons Intégrés) - Future Infantry Soldier System	FRA
FIST - Future Infantry Soldier Technology	UK
IdZ (Infanterist der Zukunft) Future Soldier System	GER
Land Warrior Integrated Soldier System	US
Soldato Futuro	IT
COMbatiente FUTuro	SPA

Le duplicazioni del futuro: UAV da combattimento in sviluppo

Taranis	UK
UCAVX	FRA, UK
Barracuda	GER, SPA
nEUROn (demo)	FRA, IT, SWE, GRE, SPA, SW
Predator/Reaper/Avenger	US
X45C-Phantom Ray	US (USAF)
X47B	US (USN)

Le duplicazioni del futuro: sistemi di comunicazione satellitare

Costellazione	Stato
Syracuse 3	FR
Skynet	UK
Sicral	IT
COMSAT-B	GER
Spainsat	SPA
Xtar-Eur	SPA

Fonti:

IISS Military Balance, vari anni

Janes Defence Database

Defence News

AOL Defence

Globalsecurity

Website aziendali.