

# Le spese militari e la nazione

*del Gen. C.A. Danilo ERRICO  
Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa*

**La crisi economica che affligge il nostro Paese rischia di condizionare la revisione dello Strumento Militare e nel contempo richiede una maggiore condivisione della Politica di Difesa e Sicurezza da parte della Collettività Nazionale**

**L**e gravi difficoltà finanziarie della nazione, nel richiedere una forte contrazione della spesa pubblica anche nei servizi di carattere sociale, hanno accresciuto la sensibilità della collettività nazionale nei confronti della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, con particolare attenzione verso i dati relativi alle spese militari. La politica che ha dovuto registrare tale preoccupazione ha avviato una verifica dei processi decisionali, con l'intenzione di un maggiore coinvolgimento di tutti gli organi istituzionali. Naturalmente, la volontà di verificare la bontà delle procedure implica una più incisiva attività di controllo che tuttavia non dovrebbe pregiudicare le diverse responsabilità attribuite dalla legge ai differenti livelli decisionali. Le spese militari sono il risultato del Ciclo della Pianificazione della Difesa, che ha come scopo la definizione e la composizione in termini quantitativi e qualitativi dello strumento militare nel medio lungo termine. Prima di entrare nel merito dell'argomento è necessario chiarire che la Pianificazione Generale della Difesa discende da documenti di indirizzo che si sviluppano lungo tre distinti livelli:



Il Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa, Generale di Corpo d'Armata Danilo ERRICO



A129 Mangusta

- Politico-Strategico, che è responsabile della formulazione delle linee guida della politica di Sicurezza e Difesa Nazionale, compito svolto dal Parlamento attraverso l'attività legislativa e tramite i provvedimenti adottati dal Governo in materia di Difesa e Sicurezza;
- Politico-Militare, rappresentato dal Ministro della Difesa che formula le "linee di indirizzo principali" attraverso taluni documenti cardine che sono la Direttiva Ministeriale, che fissa gli obiettivi e i criteri di sviluppo dello Strumento Militare, l'Atto di Indirizzo per la fissazione delle priorità per la programmazione strategica, gli atti di indirizzo ad hoc su specifici temi di rilievo tesi ad orientare la Pianificazione Generale;
- Strategico-Militare, rappresentato dal Capo di SMD che ha la responsabilità di tradurre gli intendimenti politici espressi dalle Direttive Ministeriali in linee d'azione tecnico-militari, attraverso il cosiddetto "Concetto Strategico". Sulle attribuzioni del Capo di SMD, il Codice dell'Ordinamento Militare recita (art. 26): *"Il Capo di Stato Maggiore della Difesa, in base alle direttive impartite dal Ministro della Difesa: è responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze Armate nel loro complesso; predisporre, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri in relazione ai compiti militari dell'Arma, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa "interforze" e definisce i conseguenti programmi tecnico-finanziari."*



Il contesto Strategico Nazionale

In tale contesto si inseriscono le attribuzioni del Consiglio Supremo di Difesa, organo di rilievo costituzionale presieduto dal Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.) che è chiamato ad esaminare i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e la determinazione dei criteri e delle direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano (art. 2 del Decreto Legislativo n. 66 / 2010 "Codice dell'Ordinamento Militare").

È interessante soffermarsi sull'espressione "*interforze*" e sulla potenziale conflittualità implicita in tale concetto. Infatti, i vari tentativi per la sua implementazione sembrano a volte originare una sorta di antagonismo interno che viene percepito non solo dagli appartenenti alle F.A., ma anche e soprattutto dai non addetti ai lavori e che, se non opportunamente gestito, oltre a creare disarmonia tra le F.A., rischia di inasprire l'insofferenza di una parte della società civile verso le questioni che riguardano la Difesa nazionale. Tutto ciò potrebbe generare una inversione di tendenza, verso una deriva culturale negativa che avrebbe effetti esiziali rispetto al processo di sviluppo bilanciato delle capacità operative delle nostre Forze Armate. In buona sostanza, il termine "*interforze*", più che essere espressione dell'integrazione dello strumento militare nel contesto più ampio della Difesa Nazionale, oggi sembrerebbe essere all'origine di un appa-

rente disaccordo tra le Forze Armate.

Chi come me si è arruolato negli anni 70' ricorda un periodo in cui esisteva una ben chiara minaccia nei confronti dell'Ovest europeo. Ogni paese membro dell'Alleanza Atlantica conosceva perfettamente quali era-



Flotta della Marina Militare

no le aree su cui ricadevano le proprie responsabilità di difesa, nell'ambito degli impegni condivisi e dove ogni singola Forza Armata aveva il proprio ruolo da svolgere. Da ciò ne derivavano le capacità militari che dovevano essere approntate e mantenute, da parte di ciascun attore, del complesso teatro geostrategico di allora. La nostra nazione, in qualche modo, dedicava le risorse necessarie affinché gli impegni assunti con la NATO potessero essere assolti; mentre l'opinione pubblica, che sembrava percepire il pericolo della contrapposizione bipolare, dimostrava di comprendere le conseguenti misure di natura economica adottate nel campo della difesa a sostegno dello sforzo nazionale. In un siffatto scenario, le situazioni conflittuali e di possibile contrasto tra le F.A. non avevano ragione di esistere, in quanto le aspettative per il mantenimento dell'operatività dello strumento, richiesto dallo scenario esistente, trovavano un'adeguata soddisfazione finanziaria<sup>1</sup>.

Oggi le cose sono profondamente cambiate, sia per effetto del venir meno del tradizionale nemico nato dopo il secondo conflitto mondiale, sia per gli effetti di una profonda e strutturale crisi finanziaria che rende sempre più complicato il mantenimento e il rinnovamento dello strumento in inventario. La così detta minaccia oggi non è più chiaramente individuata e definita, ma solo ipotizzata attraverso la lettura delle numerose crisi potenziali od emergenti nelle varie aree del globo.

<sup>1</sup> L'incidenza della difesa nazionale sulla spesa pubblica è scesa dall'8,1% del 1973 al 3,3% del 2009 (fonte: "La spesa dello Stato dall'unità d'Italia 1862-2009" edito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel gennaio 2011).

Le conseguenze di tali crisi non sono sempre chiaramente percepite quali possibili minacce dirette o incidenti sui c.d. *“interessi vitali della nazione”*. Questa indeterminatezza produce, nei singoli paesi e nelle organizzazioni internazionali in cui si identificano, oggettive difficoltà a dedicare le risorse necessarie per preparare le proprie F.A. in maniera coerente ed efficace a contrastare i rischi presenti o emergenti. Le aree di crisi che possono incidere sugli interessi nazionali, dove poi si dovrà decidere se e come intervenire, spesso sono solo ipotizzabili. Tuttavia, quando matura la decisione di un intervento armato, lo strumento militare non può essere sorpreso impreparato, ma al contrario dovrà essere già pronto.

In relazione a quanto precede, predisporre le F.A. oggi, richiede uno sforzo maggiore rispetto al passato, perché si basa su delle ipotesi, a conclusione di un processo metodologico che per quanto rigoroso è sempre solo teorico, non sempre scontato e condiviso dalle singole F.A. con visione *“interforze”*. Se così è per la compagine militare, comprendiamo come può essere più complicato esportare verso l'opinione pubblica la pericolosità delle varie minacce individuate, specie se poco o per nulla percepite, quando invece ci si attenderebbe una piena partecipazione, nella convinzione che la difesa è un *“servizio pubblico”* che opera a favore di tutta la collettività, senza distinzione alcuna, a cui è necessario dedicare almeno stabilità finanziaria.

Di conseguenza, è intuibile che se una tesi (es. esigenze di acquisire capacità ritenute necessarie da una F.A.) non è dimostrabile empiricamente o connessa con un'evidente minaccia, laddove si deve far prevalere una esigenza capacitiva di una F.A. rispetto ad altre, giustificandone la priorità sulla base di ipotetici scenari operativi, allora il gioco si fa duro: queste sono le circostanze in cui il Capo di SMD esercita le sue funzioni per ottimizzare il bilanciamento capacitivo tra le diverse componenti. Nel momento in cui questo esercizio dovesse essere condizionato da esigenze diverse che emergono al di fuori del Ciclo di Pianificazione, appare chiaro che la questione non può più essere risolta con i previsti processi di programmazione ordinari, ma è necessario che la gerarchia decisionale salga ai più elevati livelli da quello tecnico-militare a quello politico, peraltro comunque investito per perseguire, in chiave *“interforze”*, lo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dello strumento militare<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un esempio di tale previsione ci viene dato dall'art. 39 della Legge n. 147 / 2013 (cosiddetta *“legge di stabilità”*) – in cui si legge: *“il Ministro della Difesa riferisce in sede di presentazione del Documento di Programmazione Pluriennale (DPP) di cui all'art. 536, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010 (Cod. Ord. Mil.), n. 66, riguardo allo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dello strumento militare (...)”*.





C130J impegnato in trasporto tattico

Quanto sopra trova riscontro leggendo la relazione della Commissione Difesa della Camera del 7 maggio scorso sulla *“Indagine conoscitiva sui sistemi d’arma destinati alla Difesa in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013”*. In merito agli investimenti dei sistemi d’arma, si legge:

*“L’indagine conoscitiva ha inoltre consentito di individuare alcune criticità presenti nelle modalità con cui si formano le decisioni sugli investimenti per i sistemi d’Arma. La prima di queste è riscontrabile nell’esigenza di scongiurare una competizione tra le richieste dei singoli capi di stato maggiore, e di promuovere una sempre più radicata e condivisa concezione **“interforze”**. Si tratta di un fattore distorsivo attribuibile a un deficit di collegialità, emerso anche da un’analisi comparata delle audizioni dei singoli Capi di Stato Maggiore. In tale ottica si potrebbe valutare una riconsiderazione dell’attuale normativa sui vertici militari nella promozione di uno *“spazio istituzionale”* significativo in cui collocare la maturazione di scelte importanti, come quelle sui sistemi d’arma, sulla base di una responsabilità condivisa, ad esempio anche valutando l’affidamento di un ruolo consultivo al Comitato dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, in un rapporto diretto con il Ministro della Difesa, in materia di sistemi d’arma”*.

In altre parole, se il processo di pianificazione tende a definire, in chiave **“interforze”** quali devono essere gli assetti capacitivi dello strumento per perseguire gli obiettivi che la politica di difesa indica, la correzione alle criticità osservate dalla Commissione trasferirebbe le responsabilità della *“pianificazione generale”* dal Capo di SMD direttamente al Vertice del Dicastero, ossia dal livello Strategico Militare a quello Politico Militare. Detta modifica si rivelerebbe particolarmente *“difficoltosa”* dal momento che le professiona-



Il Generale di Corpo d'Armata Danilo ERRICO durante un intervento

lità idonee a condurre il processo di pianificazione risiedono, sotto la direzione dello Stato Maggiore Difesa, nelle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa del Ministero. Bisogna comunque considerare che le rispettive attribuzioni del Ministro della Difesa e del Capo di Stato Maggiore della Difesa, già adeguatamente bilanciate (art. 10, 26 del

C.O.M.), sono state recentemente integrate con la misura contenuta dalla Legge n. 244/2012<sup>3</sup> che allarga il coinvolgimento del Parlamento, riconoscendogli un ruolo più vincolante rispetto al passato su scelte così impegnative.

Appare subito chiaro, e lo stiamo vivendo in questo periodo, che le scelte nel campo della difesa sono e saranno fortemente condizionate dalle risorse che la nazione potrà realisticamente mettere a disposizione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> L'articolo 4, comma 2, lettera a) della Legge n. 244/2012 sostituisce l'art. 536 del C.O.M. La riformulazione dei commi 1 e 2 recita:

«Art. 536 (Programmi).

1. Con riferimento alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, annualmente, entro la data del 30 aprile, il Ministro della difesa provvede a trasmettere al Parlamento l'aggiornamento della documentazione di cui agli articoli 12 e 548, comprensivo del piano di impiego pluriennale che riassume:

a) il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive;

b) l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Nell'elenco sono altresì indicate le condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle eventuali clausole penali.

2. Nell'ambito della stessa documentazione di cui al comma 1 sono riportate, sotto forma di bilancio consolidato, tutte le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

<sup>4</sup> Concetto chiaramente espresso nella Relazione Illustrativa della legge n. 244/2012 allo scopo di "disporre di Forze Armate dimensionate in modo coerente con le risorse che attualmente possono essere destinate alla Difesa e quindi sostenibili sul piano finanziario" (A.S 3271).

Tuttavia, anche in considerazione del peso finanziario che il governo *pro tempore* ritiene di attribuire alla Difesa nel più ampio e complesso quadro di finanza pubblica, la costanza di bilancio richiesta, per garantire una pianificazione di lungo termine sostenibile, è soggetta, come tutte le altre esigenze nazionali, al grado di priorità che quella della difesa assume nel contesto generale. Questo è un fatto che se pur ineccepibile in termini di responsabilità istituzionale delle scelte, assoggetta l'affidabilità della pianificazione - che è per natura di lungo termine (venticinquennale, coerentemente con la vita operativa dei sistemi d'arma complessi della Difesa)<sup>5</sup> - alla stabilità delle risorse assegnate dalle varie leggi di bilancio. Le possibili variazioni in diminuzione risultano essere compromissorie dell'intero arco temporale abbracciato dal processo di pianificazione.

In definitiva, si tratta di prendere coscienza che è oramai ineludibile un profondo ripensamento da parte dell'intera collettività nazionale sui temi della Difesa. Ripensamento volto a una condivisione di intenti da parte di tutti i decisori per definire l'impegno, la conseguente dimensione, nonché il connesso onere finanziario dello Strumento Militare. A tal proposito, è importante ricordare quanto affermato dal Ministro della Difesa nei suoi interventi nelle competenti sedi istituzionali lo scorso mese di marzo: *"...sono stati sollevati numerosi interrogativi ed introdotti elementi di riflessione sul futuro delle nostre Forze Armate e sul ruolo che esse avranno nel garantire la sicurezza internazionale e la Difesa del Paese. Le Forze Armate sono ad un punto di svolta. L'insieme dei problemi esistenti e degli interrogativi sollevati devono poter trovare una trattazione organica e unitaria;..."*. Per fare questo, lo strumento che l'Autorità politica ha deciso di utilizzare è rappresentato dalla predisposizione di un Libro Bianco sulla sicurezza internazionale e la difesa, un esercizio che dovrà essere trasparente e dovrà includere nel ragionamento la società civile e il mondo accademico.

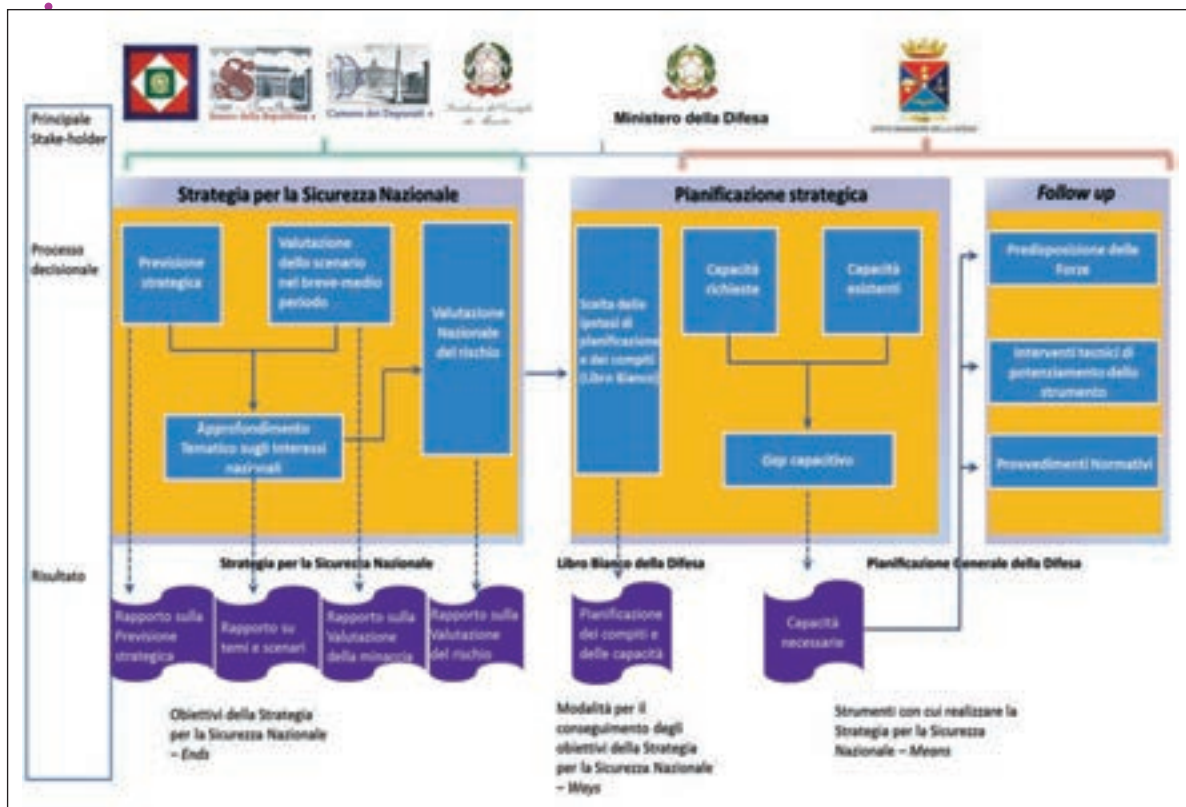
A questo punto ben venga questa iniziativa di responsabile confronto politico, che possa finalmente indirizzare in maniera unitaria la strategia complessiva di sicurezza nazionale.

In tale documento sarà pertanto necessario: contemplare il coinvolgimento di decisori a livello istituzionale per una politica unitaria e armonizzata; coordinare il coinvolgimento diretto dei portatori di interesse dei vari dicasteri; individuare i criteri per la valutazione e la gestione del rischio, nonché delle vulnerabilità ai cambiamenti nei settori rilevanti (mi-

---

<sup>5</sup> Vita Operativa: periodo temporale in cui si prevede che il materiale/mezzo possa mantenere una efficace capacità operativa a fronte della minaccia che dovrà contrastare e la sua verosimile evoluzione nel tempo. In questo periodo la pianificazione dovrà prevedere di mantenere l'efficacia operativa richiesta dei materiale/mezzi dello strumento militare attraverso il loro ammodernamento/rinnovamento al passo con l'evoluzione tecnologica.





La pianificazione al Vertice

litare, diplomatico, informativo, industriale, energetico ed economico); definire un approccio metodologico per affrontare e gestire le eventuali incertezze; formulare le raccomandazioni e le linee guida per costruire una capacità adattiva; indicare le modalità di revisione della Strategia e la periodica consultazione dei portatori di interesse.

In tale quadro, il titolare del dicastero ritiene indispensabile “*individuare gli elementi di base del nostro approccio alla sicurezza internazionale ed alla difesa, ovvero i valori cui fare riferimento e il nostro ruolo all’interno delle organizzazioni internazionali di riferimento*”. In altre parole è necessario declinare gli interessi nazionali da perseguire, tutelare e presidiare, ossia le finalità della Strategia di Sicurezza e Difesa che nella letteratura anglosassone sono gli *ends*, compito esclusivo del livello Politico Strategico.

Dalle risposte a queste domande, nel quadro dei compiti che la legge assegna alle Forze Armate (art. 89 del già richiamato Decreto legislativo n.

66/2010), discendono gli impegni operativi, ossia le *ways*, ovvero le modalità con cui il livello Politico Militare intende conseguire la strategia di sicurezza individuata e la composizione qualitativa e quantitativa delle capacità militari da impiegare, ossia i *means*, a cura



Carabinieri (IPU) in Teatro Operativo

del livello Strategico Militare. Spesso nella letteratura e nel linguaggio comunemente utilizzato nelle sedi a vario titolo coinvolte sull'argomento, i termini *Strategia per la Sicurezza Nazionale* e *Pianificazione Generale* (di nuovo i c.d. *ends, ways and means*) sono utilizzati indistintamente ma le esperienze maturate mostrano che si tratta di "concetti" distinti e, come tali, devono essere trattati ai diversi livelli di competenza e responsabilità.

In conclusione, sempre in relazione al Libro Bianco, il Ministro ritiene che *"Questo esercizio potrà essere utile ad individuare i meccanismi e le azioni necessarie per fare sì che l'azione del nostro Paese in tema di sicurezza internazionale e difesa sia effettivamente corale e sinergica, ovvero delineare come l'insieme degli strumenti d'intervento disponibili (economici, diplomatici, informativi, militari, ecc.) agiranno in modo coordinato per conseguire l'obiettivo comune"*. Appare chiaro che tutto ciò si potrà sostanziare solo attraverso l'impegno a mantenere stabili le risorse necessarie per la Difesa nel periodo di pianificazione, come sottolineato dal Ministro della Difesa nelle sopraccitate circostanze e come più volte auspicato, nelle appropriate sedi, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa. Una volta chiara la politica di difesa in termini di quale strumento militare la nazione si vuole dotare, le dinamiche *"interforze"* dovranno prendere atto delle scelte che sono state operate e concorrere a realizzare gli obiettivi fissati in sinergia di intenti. Solo così, forse sarà possibile superare con successo la dialettica sui temi della Difesa nell'ambito nazionale. Si tratta di cambiare finalmente rotta e rimuovere il diffuso convincimento che con la parola cambiamento spesso si intende non un reale mutamento ma piuttosto la conservazione dello stato delle cose.