



i Documenti di Analisi Difesa

BILANCIO DELLA DIFESA 2015: I (DRAMMATICI) CONTI DEFINITIVI

di Giovanni Martinelli

Nel solco di una tradizione ormai consolidata, aspetto quest'ultimo più volte sottolineato in diverse occasioni, l'esatta definizione delle cifre relative al bilancio della Difesa si è presentata un'operazione estremamente complessa anche per il 2015.

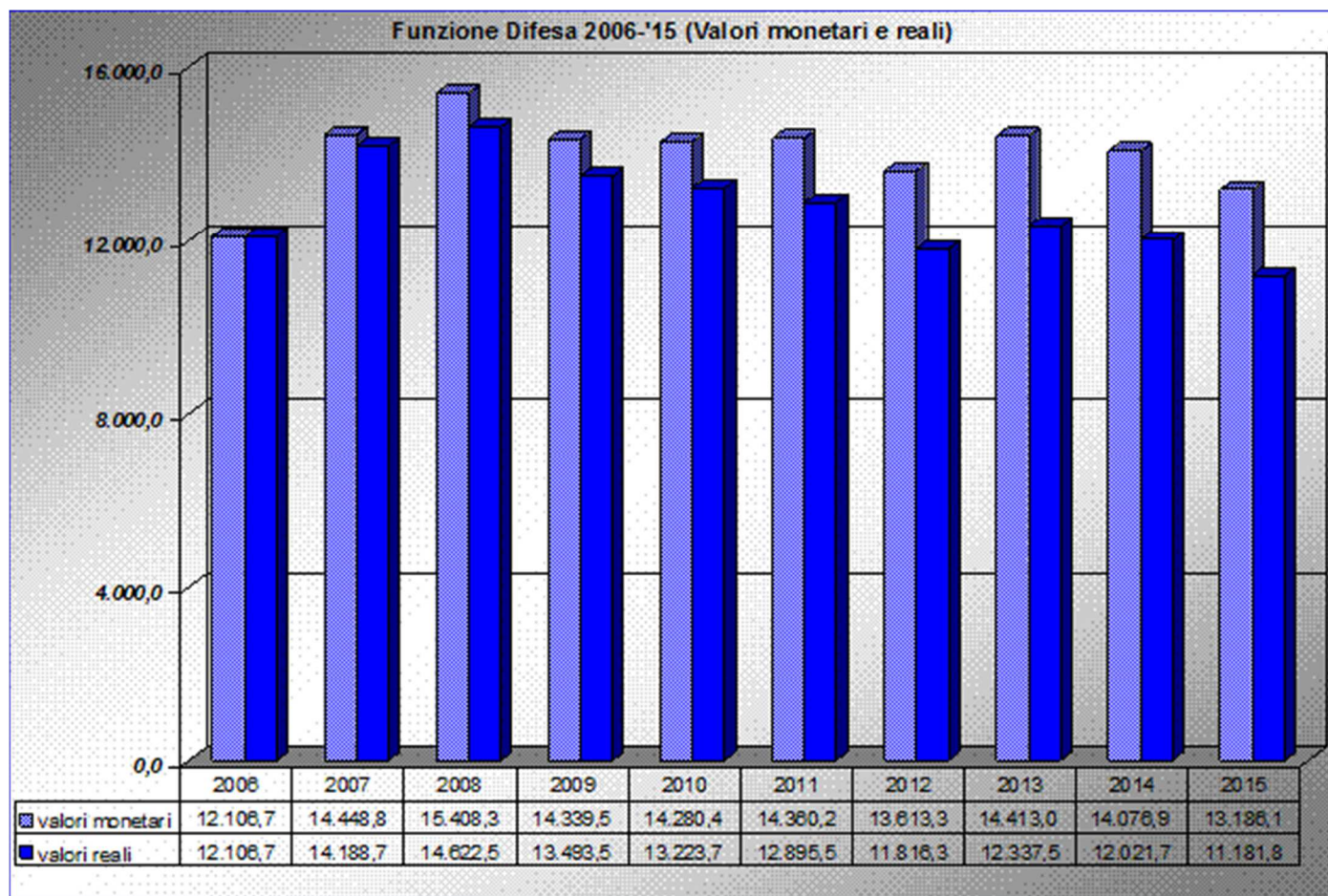
Tra tagli dell'ultimo minuto, provvedimenti di varia natura inseriti nella Legge di Stabilità, un esame da parte delle Commissioni a tratti imbarazzante per la sua povertà intellettuale, documenti incompleti e modifiche in extremis, la realtà che ci restituisce la Nota integrativa a Legge di Bilancio 2015 del Ministero della Difesa è profondamente diversa da quella rappresentata in precedenti trattazioni. Il documento tiene finalmente conto di tutte modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità stessa e dal suo esame parlamentare anche se per un quadro completo e particolareggiato delle diverse voci di bilancio occorrerà attendere la pubblicazione del Documento di Programmazione Pluriennale. E' comunque possibile impostare un'analisi sufficientemente puntuale sulle risorse destinate al comparto; il tutto per un quadro complessivo che si fa sempre più cupo. Brevemente ricordato come

l'intero bilancio del Ministero della Difesa si assesti per il corrente anno sul livello dei 19.371,2 milioni di euro, con un taglio di 941,1 milioni che conferma lo sfondamento al ribasso della soglia "psicologica" dei 20 miliardi di euro, non meno drammatica si presenta la situazione per quanto riguarda, più in particolare, la Funzione Difesa. Anzi, rispetto alle cifre disponibili in precedenza, il contesto nel quale dovranno operare le Forze Armate nel 2015 sarà a dir poco tragico; con prospettive ancora più pesanti per il prossimo anno e per il 2017. A fattori comuni di ogni successiva considerazione basteranno 2 sole parole: «record negativo». Una sorta di regola non scritta che però, per il 2015, diventa davvero predominante. E il perché è presto detto; la seconda Nota di Variazioni che recepisce per l'appunto



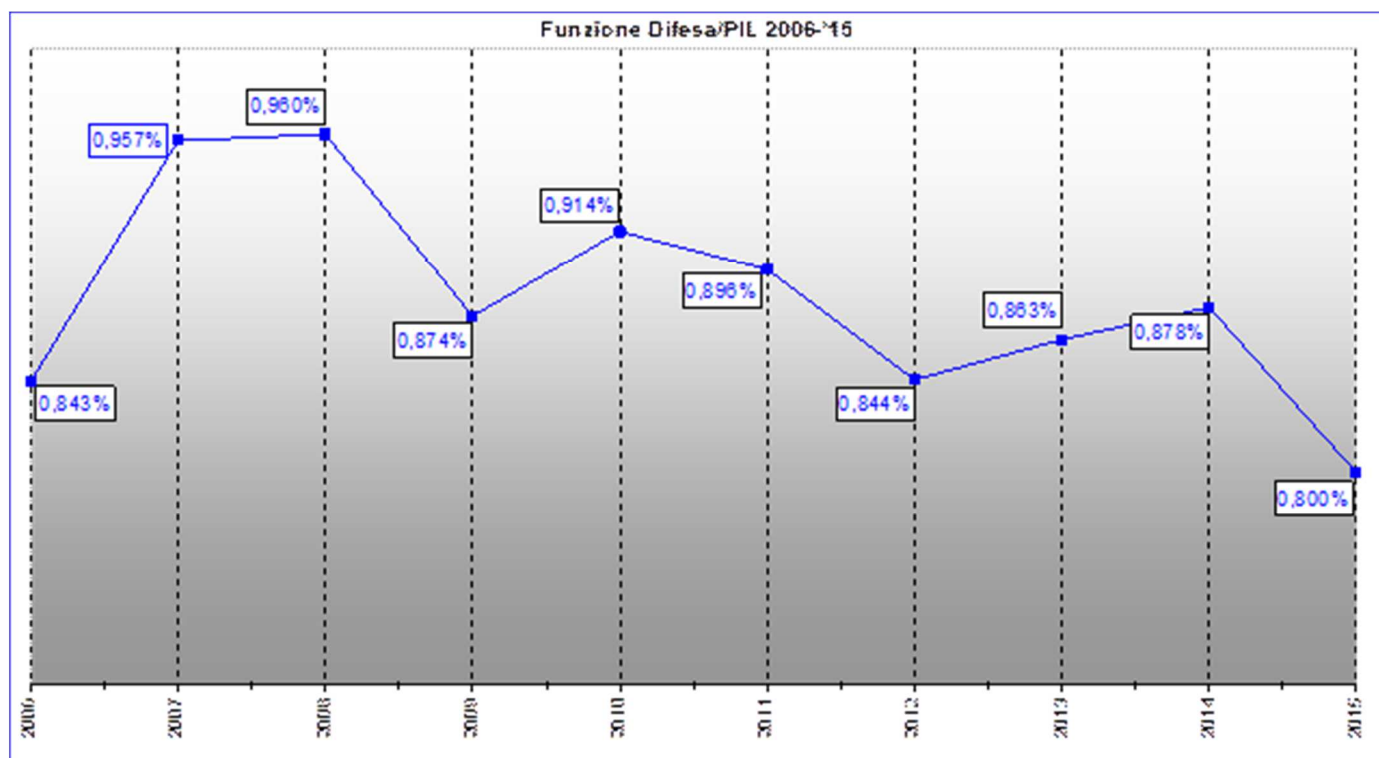
tutte le modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità (e dal suo esame parlamentare) ci restituisce valori di bilancio che definire devastanti appare perfino riduttivo. La Funzione Difesa passa infatti dai 14.076,9 milioni di euro dello scorso anno ai 13.186,1 milioni per il 2015. Il taglio è dunque di quasi 900 milioni (per la precisione: 890,8) che in termini percentuali rappresenta un bel -6,3%. Non inganni però il valore assoluto, del tutto incapace di rappresentare in maniera corretta l'evoluzione delle spese per la Funzione Difesa nel corso degli ultimi anni. Se infatti già il confronto con i valori monetari appare sufficientemente efficace per rappresentare quanto sta accadendo in termini di risorse disponibili per lo strumento militare del nostro Paese, addirittura inquietante si presenta quello che

(depurato dell'inflazione) ci restituisce i dati in termini reali. Nell'arco degli ultimi 10 anni, le risorse per le Forze Armate hanno subito un taglio del 7,6%; una variazione che, a prima vista, potrebbe anche apparire modesta, se non fosse per il fatto che proprio il 2006 può essere considerato il primo vero e proprio "hannus horribilis" di quella che sta incominciando a diventare una serie dalle dimensioni importanti. Dopo il 2006 infatti, è stata la volta del 2012 e adesso (con una frequenza sempre più alta) del 2015; e con tutto questo, resta il fatto che lo stanziamento per la Difesa relativo a quest'anno sarà, senza dubbio alcuno, il più basso nella storia recente (ma neanche troppo) dell'Italia. Addirittura inquietante poi l'analisi dei singoli capitoli di spesa per i quali, su tutti, spicca il dimez-



zamento delle spese per l'Esercizio. E per chi pensasse che fosse finita, solo pochi dati per non illudersi troppo; a legislazione vigente (secondo cioè l'attuale Legge di Bilancio 2015-2017), sia per il prossimo anno che per quello successivo i tagli per la Funzione Difesa si incrementeranno di altri 700 milioni di euro (e oltre). Altrimenti detto, una Funzione Difesa stessa precipitata ben sotto i 13 miliardi di euro è una prospettiva quanto mai reale. Tornano così in mente le considerazioni fatte all'indomani della presentazione delle "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)" elaborate dall'allora Commissario alla spending review Cottarelli. All'epoca, infatti, sembrava quasi incredibile (se non impossibile) immaginare un'applicazione integrale delle misure proposte dal Commissario medesimo. Partendo da un livello di spesa indicato (per il 2013) in 18 miliardi di euro, includendovi le risorse provenienti dal Ministero della Difesa, da quello dello Sviluppo Economico (MISE) e da quello dell'Economia e delle Finanze (MEF) per le missioni all'estero, si proponeva un taglio già piuttosto pesante per il 2015 (-1,6 miliardi di euro) e uno ancora più devastante, per il 2016 (-2,5 miliardi). Ebbene, almeno per il corrente anno, si può tranquillamente esclamare un bel: "Mission accompi-

shed!". Tenuto conto dei 13.186,1 milioni di euro provenienti dalla Difesa, dei circa 2,3 resi disponibili dal MISE (bisognosi però anch'essi di ulteriori conferme) e dei circa 800 stanziati dal MEF, ci si ferma a poco più di 16,3 miliardi; addirittura un centinaio di milioni in meno del livello ipotizzato dall'ex Commissario alla spending review. Non meno "entusiasmante" potrebbe essere il risultato per il 2016, laddove, a fronte dei 15,5 miliardi di euro risultanti dalla "cura Cottarelli", con i tagli previsti ci si potrebbe attestare giusto intorno a quella soglia. In estrema sintesi, ciò che nemmeno un anno fa sembrava impossibile, oggi si è trasformato in una pesante (e drammatica) realtà e, soprattutto, a oggi la Difesa conferma di essere l'Amministrazione dello Stato ad aver pagato il prezzo più pesante alle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Come sempre del resto; in perfetta sintonia con il principio in base al quale, checché ne dica la Ministra Pinotti, questo comparto resta il bancomat privilegiato (talvolta esclusivo) della politica italiana. In questo contesto, appare perfino banale ricordare come il bilancio per il 2015 consegua un altro ben poco invidiabile primato negativo, con il rapporto Funzione Difesa/PIL che sprofonda (letteralmente) allo 0,8%.



Ancora una volta, i valori di anni che si ritenevano eccezioni (e cioè i già citati 2006 e il 2012) non riescono a resistere alla "furia distruttrice" dell'attuale Governo. Il quale, così come ci raccontano i numeri, si è dimostrato capace di spingersi laddove mai nessun Esecutivo aveva mai osato; nell'arco di pochi mesi, tra l'aprile e la fine dello scorso anno, sono stati infatti predisposti e quindi approvati 3 provvedimenti di legge (DL 66/2014, DL 109/2014 e, infine Legge di Stabilità 2015) che hanno prodotto qualcosa come 1,6 miliardi di euro di tagli. A questo punto, perfino imbarazzante appare anche qualsiasi tentativo di confronto a livello internazionale; qualunque contesto si voglia adottare come termine di riferimento, esso non potrà che restituirci un'Italia inesorabilmente condannata alle ultime posizioni. Eccezione fatta per Paesi di scarso rilievo (sempre con il massimo rispetto parlando!) il nostro Paese ha oramai conquistato, in maniera inequivocabile e incontrovertibile, la posizione di "Cenerentola" in fatto di spese per la Difesa. E pensare che appena nel settembre scorso, il Presidente del Consiglio apponeva la propria firma sulla dichiarazione finale del vertice NATO tenutosi in Galles; dichiarazione che, lo si ricorda ancora una volta, fa un esplicito nonché diretto richiamo a tutti Paesi membri sulla stringente necessità di investire di più sulla sicurezza (collettiva, ma non solo), interrompendo subito la spirale dei tagli ai bilanci della Difesa per far seguire loro, in seconda battuta, un percorso di crescita. La fumosità con la quale il Presidente del Consiglio, in occasione della conferenza stampa finale dello stesso vertice NATO, aveva risposto alle domande dei giornalisti che lo avevano interrogato sul tema avrebbe dovuto costituire un segnale premonitore rispetto alla sua personale volontà di far fronte a un simile impegno, puntualmente disatteso di lì a poche settimane con la presentazione della Legge di Stabilità 2015. Del resto, nessuna meraviglia; che l'attuale Premier abbia, a voler essere gentili, un rapporto piuttosto difficile con questi temi non è certo un mistero. Fin dal giorno del suo insediamento a Palazzo Chigi (anzi, se è per questo, anche prima di quel momento), non ha mai nascosto il proprio obiettivo di colpire la Difesa. E, dopo tutto, diventa perfino improponibile chiedere qualcosa di diverso da chi ha ampiamente dimostrato di non possedere alcuna preparazione su certi tipi di dossier. Un pesante deficit in termini di cultura strate-

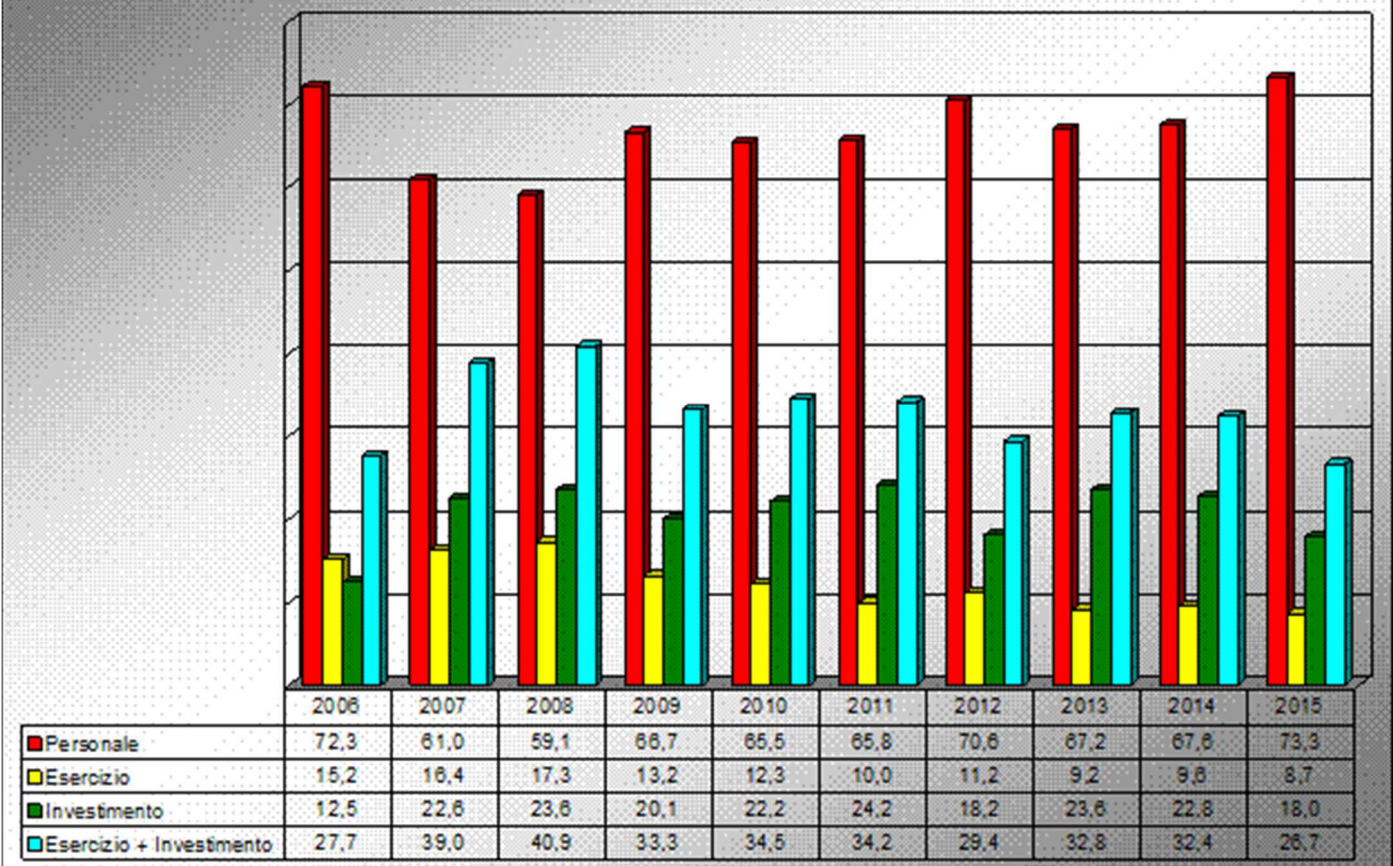
gica così come di comprensione delle politiche di sicurezza e di difesa; una situazione che, per quanto non nuova rispetto a chi ha ricoperto quell'incarico, finisce in questa occasione per diventare ancora più grave rispetto al passato. Non ci sono infatti dubbi di sorta circa la considerazione che il periodo storico che stiamo attraversando sia caratterizzato da una serie di minacce alla nostra sicurezza (così come a quella collettiva) e ai nostri diretti interessi nazionali come non se ne vedeva da (molto) tempo. Ebbene, è quanto mai evidente che la risposta data da questo Governo, in termini di quantità e qualità delle spese per la Difesa (ma non solo), sia gravemente deficitaria. Anzi, alla luce di certe recenti convulsioni interventiste rispetto alla drammatica (nonché pericolosa) crisi libica, non si può non manifestare una notevole dose di stupore. Ora, passi per la chiamata alle armi del Ministro degli Esteri, evidentemente poco informato della reale situazione del nostro strumento militare; quello che invece ha sorpreso in senso negativo sono state le dichiarazioni immediatamente successive della Ministra della Difesa. (Stra)parlare di interventi militari con contingenti numerosi e in un contesto come quello attualmente esistente in Libia significa commettere, come minimo, un "peccato" di sottovalutazione se non, più probabilmente, di vera e propria irresponsabilità. La realtà, al netto di ogni possibile dichiarazione ufficiale di circostanza, è che le Forze Armate italiane (allo stato attuale delle cose) sono in grado di condurre operazioni militari molto (ma molto) limitate nella portata, negli scopi e nel tempo. E il perché è presto detto, come se non bastassero le considerazioni svolte circa la quantità di risorse disponibili, nell'equazione entrano in gioco anche la questione della loro qualità; come cioè questi pochi fondi disponibili sono spesi nell'ambito della tradizionale Programmazione Tecnico Finanziaria propria del Dicastero della Difesa; in pratica, la canonica suddivisione tra i più importanti capitoli di spesa. Ora, per quanto possa apparire addirittura impossibile, su questo fronte si perfino riusciti a fare peggio. Il Bilancio 2015 ci restituisce infatti una situazione nella quale le risorse destinate al Personale continuano inesorabilmente a crescere, passando dai 9.511,5 milioni di euro del 2014 ai 9.663,7 di quest'anno (con un aumento di 152,3 milioni di euro), vanificando qualsiasi tentativo di contenerne l'incidenza sul totale; un fenomeno quello dello sbilanciamento tra le varie voci che

raggiunge così livelli mai visti in precedenza. Sempre nel rigoroso ossequio della regola in base alla quale un record negativo tira l'altro. Ciò che accade, infatti, è presto detto; grazie al nuovo taglio all'Esercizio, che passa dai 1.344,7 milioni di euro del 2014 agli appena 1.149,7 del corrente anno (cioè ben 195 milioni di euro in meno) e a quelli pesantissimi a danni dell'Investimento che, con una nuova sforbiciata "monstre", passa dai 3.220,7 milioni di euro dello scorso agli appena 2.372,7 per il 2015 (con una differenza negativa di quasi 850 milioni!), la ripartizione percentuale tra i 3 capitoli di spesa finisce con l'essere la seguente:

- Personale, 73,3 %;
- Esercizio, 8,7%;
- Investimento, 18%.

Negli ultimi 10 anni, quelli più tormentati per il comparto Difesa, mai le spese per il Personale avevano raggiunto livelli così alti, mai quelle dell'Esercizio livelli così bassi e, di conseguenza, mai la sommatoria tra le spese per l'Esercizio più l'Investimento (di nuovo) livelli così bassi. Siamo cioè di fronte a una debacle completa, con i numeri di quella Legge 244/2012 che sembrano addirittura fantascientifici. Altro che 50% quale percentuale massima (giacché, lo si ricorda, quella ottimale dovrebbe posizionarsi su livelli intorno al 40%) per il Personale, altro che 50% per l'Esercizio più l'Investimento. Certo, si potrà aggiungere che nel conteggio complessivo vanno aggiunte le risorse aggiuntive del MISE (quale provvidenziale aiuto al processo di ammodernamento e rinnovamento delle Forze Armate) e quelle del MEF (con un misserimo sollievo per l'Esercizio). Alla fine, però, il dato di fondo non cambia molto e, comunque, si evidenzia come qualsiasi obiettivo minimamente ragionevole fissato in un dato momento (come per la Legge 244/2012) è destinato a essere regolarmente spazzato via a stretto giro di posta.

Ripartizione Percentuale capitoli di spesa 2006-'15

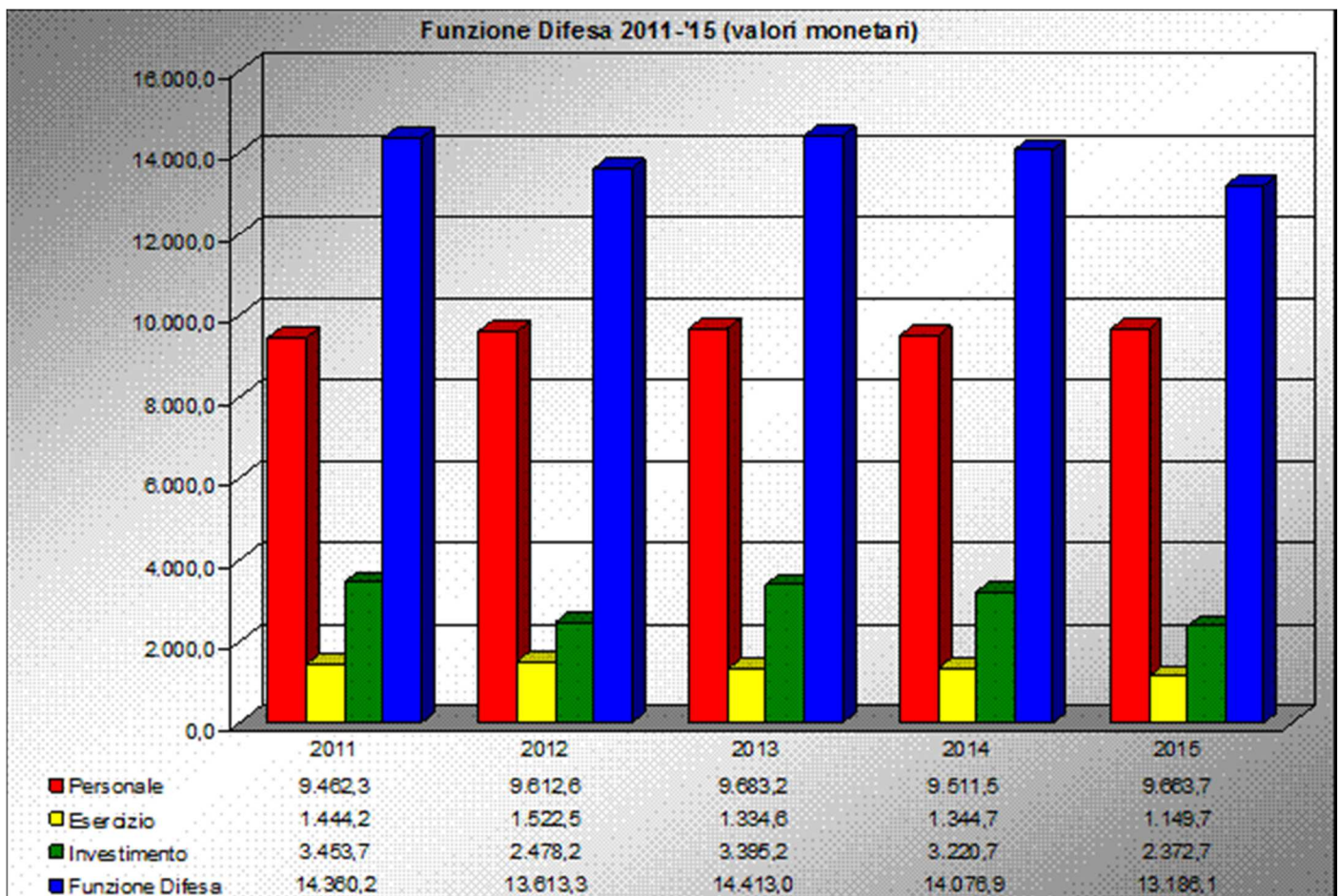


Del resto, quando nel giro di un solo lustro tocca confrontarsi con ben 2 picchi negativi in termini di risorse assegnate, qualsiasi altro ragionamento diverso dal catastrofico diventa davvero difficile. E se già i dati in termini monetari illustrati nel grafico forniscono elementi utili per ricostruire un quadro sufficientemente preciso dell'involuzione avvenuta negli ultimi 5 anni, sono ancora quelli in termini costanti a fornire indicazioni più puntuali. Appena mitigati dalla bassa inflazione che sta caratterizzando l'attuale (e sfavorevole) congiuntura economica, i dati di bilancio ottenuti sono dunque eloquenti nella loro "durezza". La Funzione Difesa si attesta infatti intorno ai 12,5 miliardi di euro reali, con un calo rispetto al 2011 di oltre 1,8 miliardi (in termini percentuali, quasi il 13% in meno). Il capitolo di spesa per il Personale rimane invece sostanzialmente piatto con un calo inferiore ai 300 milioni di euro (cioè -3%) mentre la vera tragedia si consuma sull'Esercizio e sull'Investimento; il primo, sempre in termini costanti, subisce un taglio di oltre 350 milioni di euro (oltre il 24% in meno) laddove sul secondo la sforbiciata diventa di quasi 1,2 miliardi di euro (poco sotto il 35% in meno).

No comment!

Se poi si pensa che in "zona Cesarini" sono stati addirittura recuperati 200 milioni di euro per l'Investimento... A questo punto, pare perfino da paranoici tornare a ripetere (per l'ennesima volta) come lo scenario più probabile, per non dire certo, sia quello della paralisi operativa. Quale rapido e telegrafico promemoria: squilibri sempre più profondi tra le diverse categorie di Personale, peraltro esasperati proprio da provvedimenti inseriti nella Legge di Stabilità 2015, età media del Personale sempre più alta, fondi per l'Esercizio talmente ridotti da non riuscire a soddisfare neanche le cosiddette spese ineludibili, figuriamoci quelle legate alla formazione e all'addestramento nonché quelle

connesse alla manutenzione di mezzi e infrastrutture, e, infine, un Investimento che non solo non appare più in grado di soddisfare le esigenze di ammodernamento e rinnovamento delle Forze Armate ma che, oltretutto, per effetto dei tagli ripetuti (nonché di talune scelte discutibili) incomincia a sembrare come scollegato dalla realtà. Sullo sfondo poi la (tormentata) vicenda del Libro Bianco della Difesa, con i suoi già significativi ritardi sulla tabella di marcia programmata a suo tempo. Ritardi che, a livello ufficiale, sono addebitati alle vicende legate al cambio di inquilino del Quirinale; tanto che adesso si attende la convocazione del Consiglio Supremo di Difesa da parte del nuovo Presidente della Repubblica per procedere al varo di tale documento. Ufficiosamente però si parla anche di difficoltà legate alle solite lotte intestine tra gli Stati Maggiori delle varie Forze Armate; certo è che se si deve giudicare da alcune recenti vicende riguardanti taluni particolari (e "corposi") programmi di ammodernamento, qualcosa di più di un semplice sospetto nasce in maniera perfino naturale. Qualunque sia il motivo di tali ritardi, è comunque del tutto inutile farsi delle illusioni rispetto al fatto che questo stesso Libro Bianco possa davvero rappresentare quella svolta (o scossa) che pure sarebbe necessaria. Troppi i problemi e troppo gravi, troppi i provvedimenti sbagliati, troppi i ritardi accumulati. Pensare che, quasi all'improvviso, si possa cambiare rotta in maniera così profonda e repentina è pura utopia. Pensare che chi commesso errori (e orrori) di ogni tipo possa, da un giorno all'altro, porvi rimedio non è assolutamente realistico. Pensare che chi ha contribuito così tanto a spingere le Forze Armate sull'orlo del baratro possa ora in qualche modo salvarle non è credibile. Il massimo che ci potremo realisticamente aspettare sarà dunque qualche pezza ai problemi di maggior peso; senza peraltro poterne essere sicuri più di tanto. Per il resto, di certo assisteremo alla presentazione del certificato di morte del cosiddetto "Modello Di Paola"; spazzato via quello a



190.000 militari nato con la Legge 331/2000, ora è la volta di quello (mai nato) a 150.000 militari previsto dalla Legge 244/2012. Sarà perciò proprio questa una delle risposte più importanti che dovrà dare il Libro Bianco, fermo restando che, fin tanto che continuerà questa condizione di provvisorietà/precarietà finanziaria, mettere dei punti fermi appare pressoché impossibile. Molto a spanne, sulla base dei bilanci della Difesa prossimi venturi, ci si potrebbe spingere a ipotizzare uno strumento militare assestato sui 120.000 militari; forse anche meno. Livello che, all'istante, renderebbe per esempio imbarazzanti i numeri di certi programmi di ammodernamento. Per non parlare della manifesta impossibilità di procedere con significative riduzioni del personale; considerando gli attuali 175.000 militari circa oggi in servizio e procedendo con gli abituali tempi visti fino a oggi, un'ipotetica riduzione fino ai livelli poco sopra ipotizzati potrebbe concretizzarsi solo su un orizzonte temporale con caratteristiche "bibliche". A meno che non si continui a ricorrere al solito (e scandaloso) espediente di agire più sul fronte degli arruolamenti che non su quello del ritiro dal servizio: solo che a quel punto, dovremmo trasformare le caserme in immensi reparti geriatrici per l'ulteriore innalzamento dell'età media del Personale, già oggi a livelli di guardia. Inutile dire come, tra i temi da affrontare e risolvere ci dovrebbe essere anche quello delle risorse; ma anche qui, le speranze di riuscire a trovare una sorta di "ancoraggio" finanziario sicuro appaiono ridotte al lumicino. Ecco perché, in un simile quadro, provare a parlare di scenari strategici, politiche di sicurezza e di difesa, di interessi nazionali, di missioni e compiti delle Forze Armate diventa davvero difficile, quasi impossibile. Quando il dibattito sul nostro

strumento si esaurisce (o quasi) su quanto è possibile tagliare ancora il suo bilancio, come se quest'ultima pratica fosse l'unica possibile e dovesse essere presa sempre e comunque in considerazione (qualunque cosa accada), quando le "pseudo-politiche" di difesa di un Paese vengono sostanzialmente decise sulla base di una pedissequa accettazione di logiche contabili-ragionieristiche e quando ogni tentativo di riportare il dibattito nei canali della logica nonché della ragione è destinato a rimanere vano, è evidente che le prospettive non possono che essere pessime, sotto tutti i punti di vista. Quello che si è venuto a creare è una miscela letale: la crisi economica unita a una Governo nella completa/esclusiva disponibilità di un Presidente del Consiglio pressoché totalmente estraneo a certe questioni, una Ministra della Difesa dalla debolezza politica disarmante e vertici militari evidentemente concentrati a spartirsi le briciole che rimarranno sul piatto, hanno prodotto una situazione dalla quale appare difficile (se non impossibile) uscirne. Non resta dunque che attendere. Attendere cioè la presentazione di questo tauturgico "Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la Difesa", accompagnati però da una sana dose di prudenza, non disgiunta da ricche porzioni di scetticismo, e armati di un forte spirito critico. Perché non basteranno certe belle parole, grandi promesse, importanti dichiarazioni d'intenti o altro ancora. Come ci ha dimostrato l'ancora breve esperienza di questo Governo e di questa titolare del Dicastero della Difesa (così come di molti altri che sono venuti prima), la facilità con cui si promettono cambi di passo rispetto al passato è pari solo alla rapidità con la quale si fa esattamente il contrario.

i Documenti di Analisi Difesa

Analisi Difesa
c/o Intermedia Service Soc. Coop.
Via Castelfranco, 22
40017 San Giovanni in Persiceto BO

Tel.: +390516810234
Fax: +390516811232
E-mail: redazione@analisidifesa.it
Web: www.analisidifesa.it



**Il Magazine on-line
Diretto da
Gianandrea Gaiani**