



Situazione e potenziali sviluppi di un budget europeo della difesa

di Giovanni Gasparini

Contributo per il gruppo Astrid sulla riforma del bilancio europeo

15/10/2009

Introduzione

Il dibattito sulla necessità di sviluppare una politica comune di difesa a livello europeo, riconoscendone il valore di bene pubblico europeo, risale al secondo dopoguerra; a seguito del fallimento della CED all'inizio degli anni '50 il dibattito è stato congelato per decenni, per poi riprendere a partire dal vertice di Helsinki del dicembre 1998, che ha sancito l'avvio di un processo intergovernativo decennale tuttora in corso.

L'attuale Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) peraltro è attualmente limitata ad un blando coordinamento delle politiche nazionali, ma offre sponde istituzionali di grande potenzialità (quali l'Agenzia Europea di Difesa, EDA, di cui in seguito).

Il Trattato di Nizza vieta esplicitamente l'impiego di fondi comuni propri dell'UE per il sostegno di politiche a carattere militare. La situazione cambierebbe una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, in quanto verrebbe rimosso tale divieto e introdotto il meccanismo delle cooperazioni rafforzate permanenti in materia di difesa.

La questione dell'aspetto economico (e di conseguenza industriale) connesso alla comunitarizzazione delle politiche di difesa è uno scoglio ben presente a tutti gli attori coinvolti nel processo; il problema è ben noto e valgono in tal senso ancora oggi i commenti di Spinelli relativi al Piano Pleven, ove viene sottolineato come lo sviluppo di una politica di difesa comune non può non comportare una condivisione dei costi impliciti secondo un disegno di tipo federale.

In attesa che la trasformazione istituzionale dell'UE consenta maggior respiro allo sviluppo di una politica di difesa veramente comune, vale la pena analizzare per sommi capi la situazione attuale, focalizzandoci sull'aspetto centrale delle risorse economiche.



Il finanziamento delle missioni PESD¹

L'attuale sistema di finanziamento delle missioni Ue si basa sul cosiddetto meccanismo Athena, istituito dalla decisione comune del 23 febbraio 2004, il quale prevede che i costi comuni delle missioni siano a carico del bilancio comunitario (quali i trasporti e la logistica, si stima circa il 10% del totale), mentre i rimanenti costi restano a carico degli stati che partecipano alla missione, secondo il principio vigente anche alla NATO secondo cui "cost lie where they fall". Il Consiglio può, con decisioni ad hoc, ampliare il novero di costi comuni.

Gli stati membri finanziano il meccanismo Athena in proporzione al loro Pil. Le risorse sono piuttosto limitate: nel 2006 il fondo Athena ha ricevuto 60 milioni di euro, 10 in più rispetto all'anno precedente, ma in ogni caso una percentuale ridottissima del costo totale delle missioni all'estero. Le missioni civili PESD ricadono invece interamente sul bilancio comunitario.

I bilanci della difesa nazionali e le iniziative europee²

Le risorse economiche per la difesa sono rigorosamente nelle mani dei singoli stati membri; ciò è vero in particolare per quanto concerne l'approntamento delle forze e le missioni all'esterno che non ricadono sotto l'iniziativa comune europea, ovvero tutte le maggiori operazioni aventi carattere militare prevalente (ISAF in Afghanistan, UNIFIL II in Libano, etc).

A mitigare questa struttura frammentata a livello nazionale, negli ultimi anni si sono sviluppate a livello europeo alcune Agenzie di programma, quali l'OCCAR, o iniziative specifiche per la condivisione di assetti comuni.

L'UE non ha competenze dirette in materia di strumenti di difesa e quindi gli stati nazionali decidono su base volontaria ed intergovernativa di mettere a fatto comune alcune forze nell'ambito di ristrette iniziative comuni, secondo decisioni ad hoc.

Le pianificazioni nazionali si avvalgono sempre più di acquisizioni multinazionali, talora dell'ambito di agenzie di programma senza autonomia di bilancio, i cui fondi sono legati ai relativi stanziamenti nazionali (e.g. Eurofighter, programmi OCCAR). L'Agenzia Europea Difesa, attiva da un lustro, non è dotata di un bilancio per acquisizione di sistemi d'arma, ma ha alcuni fondi (attualmente pochi milioni di euro) dedicati a programmi di ricerca comuni

¹ Per un approfondimento, F. Di Camillo (a cura di), V. Miranda, N. Sartori, C. De Simone, "Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi", documenti IAI <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0917.pdf>

² Questo paragrafo è basato sulla revisione dell'articolo di Giovanni Gasparini "26 torrenti non fanno un grande fiume: i bilanci della difesa europea" apparso su AffarInternazionali il 9-1-08: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=707>



Una stima realistica di quanto spendono i paesi europei, collettivamente, per la loro Difesa dovrebbe attestarsi tra i 160 e i 180 miliardi di euro annui, di cui però solo 40 miliardi circa per acquisizione di sistemi d'arma e ricerca e sviluppo (una discussione più approfondita di questa questione è nelle pagine successive). Tale cifra complessiva potrebbe essere sufficiente a mantenere in vita uno strumento militare moderno ed efficace e a sostenere una base industriale avanzata e competitiva, a condizione però di pianificarne la spesa in comune, di eliminare gran parte delle attuali duplicazioni e di accrescere la quota degli investimenti sul totale.

Da due anni l'Agenzia Europea Difesa (Eda) ha reso pubbliche le sue elaborazioni relative alla spesa per la difesa dei paesi europei. Da questi dati emerge in modo evidente che la funzione di produzione di sicurezza europea risulta sottocapitalizzata e riflette le consuetudini della Guerra Fredda: vi è un eccesso diffuso di personale in armi che risponde spesso anche a logiche perverse di spesa pubblica di natura assistenziale o clientelare, assolutamente non necessaria per il tipo di difesa richiesta oggi.

All'interno della situazione europea vi sono realtà nazionali assai differenziate, rispondenti a modelli di riferimento radicati storicamente, difficili da cambiare. I paesi più virtuosi (Regno Unito, Francia, Svezia) dovrebbero essere presi a modello, sebbene anch'essi non siano esenti da storture e suscettibili di miglioramenti.

L'eccessiva disparità di forze e di tipologia d'impiego delle risorse rispetto agli Stati Uniti rende impossibile una collaborazione equilibrata nel lungo periodo e pone in serio pericolo la credibilità di una base tecnologica ed industriale della difesa in Europa. Pertanto questo gap andrebbe ridotto in termini relativi, agendo sulle categorie di spesa.

I singoli paesi europei possono solo marginalmente migliorare la situazione complessiva, grazie a politiche di spesa più accorte, ma raggiungeranno risultati decisivi solo coalizzandosi e rendendo l'operazione di addizione dei rispettivi bilanci nazionali non più una finzione statistica, ma una realtà politica.

Le istituzioni europee devono servire da catalizzatore di questa unione progressiva, secondo un modello di messa in comune delle capacità (*pooling*) e specializzazione su scala europea.

Nel caso italiano poi, di fronte all'incapacità da lungo sperimentata di modificare radicalmente il modello di difesa in favore di forze relativamente ridotte, ma altamente proiettabili e quindi adeguatamente capitalizzate, l'unica soluzione rimasta è proprio quella europea: rendersi promotori di un processo di unificazione progressiva delle politiche e degli assetti di difesa europei, vincolando le proprie risorse a tale fine.



In genere, sembra esservi una sovrastima della spesa reale per la difesa dei paesi europei; ciò è tipico del “gioco delle parti” compiuto dai governi, i quali tendono a presentare ai legislatori nazionali spese per la difesa contenute, per poi “gonfiarle” contabilmente il più possibile in sede internazionale, per poter sostenere di accollarsi una fetta rilevante del “fardello” collettivo ed evitare così di apparire come “free rider”.

Anche l’esercizio dell’EDA infatti è lontano dall’aver risolto i difetti che affliggono basi di dati analoghe, quali quelle raccolte in sede Nato o da organismi terzi quali il Military Balance dell’Iiss di Londra. Manca ancora un metodologia comune che consenta di omogeneizzare i dati provenienti da bilanci nazionali diversi e li renda effettivamente utili per supportare una seria analisi dell’effettivo impiego di risorse per la produzione di sicurezza e difesa in Europa.

Basti pensare all’inclusione delle pensioni ai militari (nel caso di Francia, Germania e Italia), all’inclusione di spese e del personale per forze di gendarmeria che svolgono essenzialmente funzioni di ordine pubblico, come la Gendarmerie in Francia e i Carabinieri in Italia, eccetera.

Secondo l’EDA, i paesi europei nel 2007 (ultimi dati pubblicati) hanno speso complessivamente 204 miliardi di euro, di cui quasi i tre quarti (146 miliardi) dati dalla somma dei primi quattro paesi (Regno Unito, Francia, Germania, Italia). In realtà il contributo francese (indicato in 44 miliardi) è sovrastimato di una decina di miliardi, al pari di quello italiano (21 miliardi contro uno “reale” di circa 14 miliardi), mentre quello tedesco si attesterebbe a 31 miliardi grazie all’inclusione delle pensioni e delle forze di gendarmeria. Regno Unito e Francia comunque fanno categoria a parte (i dati includono anche la spesa per il mantenimento dei rispettivi arsenali nucleari), avvicinate solo dalla Germania, che pure spende in funzione del Pil risorse relativamente esigue.

In ogni caso, l’EDA stima la spesa complessiva all’1,69% del Pil europeo, pari ad una spesa media pro capite di 417 euro.

I dati più interessanti emergono però dalla suddivisione delle spese in categorie funzionali (personale, operazioni, investimento e ricerca). Si conferma in modo clamoroso quanto la funzione di produzione del bene difesa in Europa sia significativamente “labour intensive”. Il personale in uniforme è indicato in 1.837.000 unità (anche qui vi è una certa sovrastima causata dall’inclusione di forze di gendarmeria, che sbilanciano completamente il dato italiano e francese), mentre quello civile dipendente dalla difesa si attesta a 457.00 unità, in flessione rispetto all’anno precedente.

Secondo l’EDA, di questi quasi 2 milioni di soldati, solo 78.000 sono stati in media schierati continuativamente all’estero nel corso del 2007 e solo 445.000 forze di terra sono



complessivamente proiettabili al di fuori dei territori nazionali in qualsiasi momento, e solo 110.500 sono sostenibili nel tempo e contemporaneamente (calcolando rotazioni trimestrali o quadrimestrali del personale, a seconda delle decisioni nazionali).

Considerando che la difesa territoriale statica non rappresenta più il principale impiego delle forze armate europee, mentre cresce esponenzialmente la richiesta per interventi all'estero ben al di là dell'orizzonte geografico europeo, non si può non rilevare come il processo di transizione verso la mobilità avviato oltre 10 anni fa non possa ancora dirsi compiuto.

Il costo del personale assorbe 106 miliardi di euro (52% in media europea), raggiungendo picchi di oltre il 70% in diversi paesi fra cui Italia e Belgio, per ridursi al 39% nel Regno Unito e al 55% in Francia.

La spesa per le operazioni e l'esercizio raggiunge i 47 miliardi di euro (di cui oltre un terzo inglese, cui si aggiungono 8 miliardi francesi).

La spesa collettiva per gli equipaggiamenti e ricerca ammonta a 42 miliardi di euro, di cui 12,7 inglesi 9,7 francesi 4,8 tedeschi 2,6 spagnoli e 2,9 italiani, mentre la sole spesa per ricerca e sviluppo (inclusa nei 42 miliardi di cui sopra) si attesta a 9,5 miliardi di euro, di cui 4 inglesi 3,2 francesi e 1,2 tedeschi.

In sostanza, la spesa per investimenti collettiva raggiunge una media del 20,5% del totale, ma con significative differenze fra paesi: è pari al 22% in Francia, al 25% nel Regno Unito, al 35% in Svezia, ma solo al 15% in Germania e al 14% in Italia.

L'analisi comparativa con gli Stati Uniti, con riferimento ai dati 2006 sostanzialmente immutati per il 2007, è particolarmente impietosa. Nonostante i problemi relativi al tasso di cambio con il Dollaro finiscano per sottostimare la spesa americana, nel 2006 gli Usa hanno speso per la difesa l'equivalente di 491 miliardi di euro, pari al 4,7% del Pil (contro il ricordato 1,8% collettivo europeo); la spesa pro capite per la difesa è il quadruplo di quella europea (1.640 euro contro 412).

Ma al di là dei dati macro, il confronto per categorie di spesa è ancora più interessante e significativo. Il personale in uniforme non raggiunge infatti 1,4 milioni (mezzo milione in meno rispetto alla somma europea), mentre quello civile si attesta a 700.000 uomini; la spesa difesa per soldato è 3,5 volte quella europea (354.900 euro contro 103.600), mentre la spesa per investimento per soldato è il quintuplo (102.500 contro 20.000).

La spesa per il personale è pari a 100 miliardi di euro (-10 miliardi rispetto a quella europea), mentre quella per operazioni ed esercizio è quadrupla (169 miliardi), quella per equipaggiamenti quasi tripla (83 miliardi) e quella per ricerca e sviluppo moltiplicata per un fattore 6 (58 miliardi). In



percentuale sul totale, la spesa Usa per il personale è del 20% (il 55% in Europa), quella d'esercizio 35% (21,6% in Europa) e l'investimento raggiunge il 29% (19,4% in Europa).

In compenso, in media nel corso del 2006 vi sono state 200.000 truppe americane impegnate in missioni all'estero, pari al 14% del totale, contro le 98.000 europee (pari al 5% del totale). Sebbene si debba ricordare come gli obiettivi e le ambizioni di politica estera (e di difesa in particolare) degli Stati Uniti siano incomparabilmente più elevati della somma di quelli europei, la disparità appare evidente e, ponendosi nell'ottica dei paesi che ambiscono ad una equilibrata cooperazione transatlantica in materia di sicurezza e difesa, insostenibile.

Potenziali sviluppi legati al Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, se introdotto ed adeguatamente sfruttato dagli stati membri, permette una serie di sviluppi di natura istituzionale che potrebbero migliorare la situazione frammentata di cui sopra, pur senza spingere verso l'unica vera soluzione del problema, ovvero la strada federalista o con-federata.

Qualora anche l'Unione potesse operare economicamente nel settore della difesa, una volta caduti i vincoli normativi attuali, rimarrebbe comunque una problematica di opportunità relativa al necessario trasferimento e condivisione degli stati nazionali, i quali hanno già dimostrato una scarsa propensione nonostante gli ovvi vantaggi economici, ad iniziare dai 2-3 paesi cardine in ambito difesa (Regno Unito, Francia, Germania).

Gli strumenti cardini per approfondire la convergenza intergovernativa in un'ottica sempre più comunitaria sono due: il meccanismo della Cooperazione Strutturata Permanente, combinato con un mandato per l'EDA amplificato, tenendo conto che l'Agenzia passerebbe dallo status attuale di iniziativa basata su un'Azione Comune a struttura prevista dal Trattato.

Ciò potrebbe spingere le istituzioni europee a promuovere il valore aggiunto della cooperazione, un elemento sempre più importante in tempi di crisi economica a grave scarsità di risorse, rimodulando gli attuali strumenti di difesa nazionali in un'ottica di complementarità progressivamente sempre più integrata.

L'effettivo impatto dei cambiamenti introdotti sul piano giuridico/istituzionale dipenderanno in ogni caso dalla volontà e capacità delle Istituzioni europee e degli stati nazionali di approfittare delle innovazioni.

La Commissione Europea e il Parlamento potrebbero da parte loro impiegare i loro poteri di bilancio al fine di sviluppare una capacità di acquisizione comune all'interno dell'Agenzia Europea



di Difesa, in parallelo con gli attuali sforzi di finanziamento nell'ambito della sicurezza non-militare, tenendo anche conto dei recenti sviluppi che prospettano una convergenza fra difesa e sicurezza, soprattutto in ambito dello sviluppo delle tecnologie di punta.