

# **SENZA DIFESA. LA MINACCIA DEI TAGLI**

**Airpress – Mensile sulle politiche per l'aerospazio e la Difesa**

**Lorenzo Pecchi - n° 93 – Ottobre 2018**

## **1. Le nuove iniziative dell'UE per la cooperazione militare**

A poco più di due anni dalla presentazione della “Strategia per la politica estera e della sicurezza europea” da parte dell’Alto commissario Federica Mogherini e dopo essere stato dormiente per un lungo periodo, il progetto della difesa europea sembra prendere forma e consistenza.

Sta crescendo tra i governi europei la consapevolezza della necessità di essere preparati e pronti a difendersi da soli. Il messaggio all’Europa di attrezzarsi per aumentare la propria capacità militare era arrivato da oltre oceano già dalla precedente amministrazione Obama ed è stato ribadito senza mezzi termini dalla presente amministrazione Trump.

D’altra parte le istituzioni dell’UE si stanno muovendo con una certa celerità nel promuovere una maggiore cooperazione militare per evitare prima di tutto l’eccessiva dispersione e disomogeneità delle forze e dell’equipaggiamento militare. In Europa si contano 178 sistemi d’arma a fronte dei 30 degli Stati Uniti con una spesa fortemente squilibrata verso il personale a scapito degli investimenti e delle spese operative.

Il risultato è un sistema industriale nel complesso frammentato e inefficiente che spesso conta di finanziamenti governativi per sopravvivere. Il rapporto Mogherini sul punto è stato molto chiaro: “l’UE incoraggerà sistematicamente la cooperazione e si batterà per creare una solida industria della difesa europea, fondamentale per l’autonomia decisionale europea in termini di decisioni e azioni”.

Le iniziative più significative intraprese dalla UE che vanno in questa direzione sono (1) la PESCO lanciata a Dicembre 2017 (2) il Fondo Europeo della Difesa anch’esso creato l’anno scorso e (3) la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD). Tutti strumenti che vanno visti come uno complementare dell’altro.

L'obiettivo della UE però non è solo quello di superare le duplicazioni dei sistemi d'arma e rafforzare la base dell'industria ma anche quello di stimolare i paesi membri a convergere su una "politica comune della difesa", progetto su cui c'è ancora molta strada da fare.

Non dobbiamo scordarci che gli eserciti restano nazionali e i budget di spesa militare sono decisi dai singoli paesi. E non solo, le priorità geopolitiche dei singoli paesi non sono sempre coincidenti e gli interessi industriali possono anche confliggere tra di loro.

Le iniziative dei singoli stati che saranno decisive per il successo o il fallimento della cooperazione militare non possono che essere prese in tale contesto che si presenta complesso e a volte contraddittorio.

## **2. Spese militari e i diversi posizionamenti geopolitici dei paesi**

Con l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, la Francia diventa il candidato naturale a prendere la leadership della difesa comune europea. Questo non deve sorprenderci considerando che ha un budget di spesa per il 2018 di circa 34,2 miliardi di euro ed è stato approvato un budget per il periodo 2019-2025 di 295 miliardi di euro fissando per il 2025 il rapporto spesa militare/Pil al 2%.

La Francia è il paese che ha sempre mostrato maggiore autonomia dalla NATO e dagli Stati Uniti e non ha nascosto l'ambizione di essere un player globale con priorità regionali. Non dimentichiamoci inoltre che è l'unico paese dell'Unione che ha un programma nucleare che gestisce in completa autonomia al contrario della Gran Bretagna che per la parte IT dipende dagli Stati Uniti.

Nel discorso alla Sorbona del settembre del 2017 Macron ha rilanciato l'idea della difesa comune europea con l'obiettivo di mettere i paesi europei in grado di agire autonomamente quando necessario e di agire nell'ambito NATO negli altri casi. Macron si è spinto anche più in là dichiarando di voler stabilire "una forza di intervento comune, un budget comune e una dottrina comune di azione". Si tratta di un progetto molto ambizioso che sembra mirare alla costruzione di un "vero esercito europeo" nello spirito federalista di altre proposte contenute nel discorso di

Macron. Alcuni detrattori sostengono che si tratta di propaganda e che la Francia miri più semplicemente a prendere la leadership di un'alleanza militare intergovernativa tra paesi europei. Ma propaganda o no la creazione di un "esercito europeo" è un progetto di lungo periodo di cui forse sarà opportuno parlare in un momento in cui l'Europa godrà di migliore salute, mentre la partita per guadagnarsi la leadership sia sul piano strategico che industriale è un tema di oggi e la Francia ha già fatto le prime importanti mosse.

La Germania con la pubblicazione del *White Paper* del 2016 ha impresso una svolta alla sua politica estera e della sicurezza. Non scordiamoci che fino al 1994 non partecipava neppure alle missioni internazionali di *peacekeeping*. Negli ultimi anni ha assunto una posizione più interventista come ha dimostrato con la sua partecipazione in zone di conflitto dai Balcani, all'Afghanistan, al Mali. Nel *White Paper* si afferma chiaramente che la Bundeswehr debba assumersi nuove responsabilità ed un ruolo più importante nello scenario internazionale. Il budget che attualmente è stimato intorno a 38.5 miliardi di euro per il 2018 sarà portato con lievi incrementi annuali a 42.7 miliardi nel 2022 equivalenti a 1.2% del PIL. Questo rappresenta tuttavia un rallentamento rispetto al piano concordato nel 2014 con la NATO che fissava il rapporto spesa militare/PIL al 2% per il 2024.

Le nuove risorse saranno impiegate per rafforzare e migliorare gli equipaggiamenti e ad aumentare le truppe di 20 mila unità. Tuttavia, a differenza della Francia che punta a una difesa europea più autonoma dalla NATO e dagli Stati Uniti, la Germania continua a vedere la NATO come "il garante indispensabile" e "il punto di riferimento per la politica della difesa tedesca". Sul piano delle priorità geopolitiche il *White Paper* non è molto esplicito, ma gli esperti ritengono che l'interesse e l'impegno maggiore della Germania siano legati alle scelte della NATO, alla protezione degli alleati dell'Est e alla deterrenza nei confronti della Russia.

L'Italia è il terzo paese dell'UE con un budget intorno a 20 miliardi di euro che equivalgono a circa 1.15 per cento del suo PIL, ovvero poco più della metà del target NATO. Secondo alcune recenti dichiarazioni del Ministro degli Esteri il budget potrebbe anche ridursi nel 2019. Nonostante ciò

L'Italia è uno dei paesi più attivi nelle missioni internazionali con un dispiego di truppe sul campo anche superiore alla Germania. Il *Libro Bianco* italiano del 2015 presenta molti aspetti simili a quello della Germania per l'enfasi posta sul ruolo della NATO e dell'UE come punti di riferimento per la difesa della nazione. L'Italia vede nell'area euro-mediterranea il centro della sua attenzione geopolitica sia per interessi economici diretti, sia per gli effetti dovuti alla destabilizzazione in atto nell'area di cui deve sopportare i costi maggiori. Per questo si propone nell'ambito delle azioni del CSDP come nazione leader per gli interventi di pacificazione che devono essere effettuati in questa area.

Il quarto paese per importanza militare nell'EU è considerata da molti analisti la Polonia. Anche se ha un budget di solo 9 miliardi di euro che sono comunque pari a circa il 2% del suo PIL, la Polonia ha messo in piedi un piano di modernizzazione militare del valore di 32 miliardi di euro da implementare entro il 2025 che la fa essere una delle forze militari più dinamiche d'Europa. Se l'Italia per i suoi interessi geopolitici guarda al Sud, la Polonia guarda decisamente ad Est. Le sue preoccupazioni provengono dalla Russia, dopo l'annessione di Mosca della Crimea ed il conflitto ad Est dell'Ucraina. Il governo polacco che ha aderito alla NATO nel 1999 vede in essa e negli Stati Uniti i suoi principali referenti per la difesa del paese e ritiene che tutte le iniziative dell'EU non possano che essere complementari alle operazioni della NATO. Va comunque evidenziato che la Polonia ha dopo alcune esitazioni aderito alla PESCO.

Da questa semplice analisi emerge che

1. Sul piano delle spese, Francia, Germania e Polonia hanno messo in piedi importanti piani pluriennali per il rafforzamento delle capacità militare. Francia e Germania hanno fissato di raggiungere il target del 2% in pochi anni. La Polonia lo ha già superato. L'Italia resta l'unico, tra questi paesi, a limitare la spesa nonostante i suoi impegni nei vari teatri internazionali e il suo ruolo strategico nel mediterraneo.

2. Sul piano geopolitico ci sono evidenti diversità nelle priorità ed esistono sensibilità diverse circa i rapporti tra UE e NATO e il grado di autonomia delle iniziative prese dai Paesi EU dallo schema NATO

Ciò che potrà far ricomporre queste differenze ci auguriamo sia soprattutto la consapevolezza che nessun paese da solo potrà far fronte alle nuove sfide poste dalle molteplici minacce che caratterizzano l'attuale quadro internazionale. La difesa comune dell'Europa non dovrebbe essere vista come un'opzione, ma una necessità irrinunciabile.

Inoltre, gli strumenti messi a disposizione dalle UE dovrebbero aiutare i paesi a spendere meglio i loro budget e così rafforzare la loro capacità militare. La NATO di tutto questo non dovrebbe che beneficiarne. Ma con una certa sorpresa gli Stati Uniti che per anni avevano chiesto all'Europa di organizzarsi per migliorare la propria capacità difensiva, adesso che la difesa europea sta iniziando a prendere forma sembrano avere dei ripensamenti, temendo che ciò possa distogliere risorse alla NATO e fatturato alle loro industrie<sup>[1]</sup> se dovesse prevalere una linea eccessivamente protezionistica a favore dell'industria europea.

### **3. La partita per la leadership della difesa europea è già iniziata**

Il Ministro della Difesa francese ha annunciato a giugno che la Francia prenderà la guida di un progetto congiunto con la Germania per sviluppare un caccia di sesta generazione per sostituire i Dassault Rafale della Francia e gli Eurofighter della Germania. Il nuovo caccia sarà operativo dal 2040.

Non sono state ancora rese note le caratteristiche del nuovo caccia e se ci sarà anche una versione con guida autonoma. Secondo le prime anticipazioni sarà un "sistema di sistemi", comprendente droni, connettività e comunicazioni protette.

Inoltre, Parigi e Londra si sono messi d'accordo nello sviluppare un nuovo carro da combattimento.

In questo caso probabilmente sarà la Germania a guidare il progetto. La prima fase del progetto inizierà a metà del prossimo anno ed il carro dovrebbe essere operativo nel 2035

In risposta alla dichiarazione francese, UK in apertura del salone aeronautico di Farnborough lo scorso 16 luglio, ha presentato il progetto Tempest, ovvero un caccia di sesta generazione che dovrà sostituire i Typhoon nel 2040. Anche in questo caso non sono note le reali caratteristiche tecniche e capacità operative.

In sintesi, stiamo assistendo ad una contesa per la leadership del prossimo importante progetto di collaborazione nel settore dei velivoli da combattimento (FCAS: Future Combat Air System), un progetto che verosimilmente per volumi finanziari e ritorni tecnologici segnerà, nel bene e nel male le sorti delle industrie europee specializzate nel settore della difesa aerospaziale (BAEs, Leonardo Div Velivoli, Airbus D&S, Dassault, Saab).

Purtroppo bisogna registrare, ancora una volta, che la politica industriale delle principali nazioni europee è fortemente orientata a favorire il posizionamento della propria industria a scapito delle altre, piuttosto che definire un nuovo modello collaborativo che possa beneficiare tutti, sottostimando gli effetti negativi che queste forme di protezionismo nazionale potrebbero avere per l'intero comparto.

L'industria europea della difesa è in affanno. Affanno, principalmente dovuto ad un mercato troppo frammentato che non consente di investire adeguatamente in R&S per la mancanza di una domanda interna sufficientemente ampia in grado di assorbire gli enormi costi non ricorrenti, necessari per restare competitivi con i big player mondiali.

Ci dobbiamo invece augurare che queste dichiarazioni di intenti in veste nazionalistica, a supporto dei rispettivi gruppi industriali, cedano il passo ad un approccio collaborativo che favorisca l'aggregazione della domanda e promuova la costituzione di JV dedicate allo scopo, estese anche ad UK ipotizzando una soft Brexit, in grado di generare tecnologie innovative di cui il settore necessita per poter sopravvivere.

L'Italia potrebbe farsi portavoce di questo approccio collaborativo, consapevole che l'interesse italiano è maggiormente tutelato all'interno di un ampio ed efficace contesto europeo. Gli European

Defence Funds e le modalità di accesso saranno un importante elemento da monitorizzare con attenzione.

#### **4. La leadership francese ed il ruolo dell'Italia**

In questi due ultimi anni sono stati fatti alcuni significativi passi nel processo di costruzione di una politica della difesa europea, tuttavia stanno emergendo delle tendenze che vanno prontamente corrette e ricondotte in un progetto comune dove ogni paese possa partecipare ed apportare le proprie capacità ed eccellenze.

Prima di tutto si sta creando un asse franco-tedesco che è retto principalmente da interessi economici ancor prima che strategici. Secondo, come era facile immaginare, la Francia sta prendendo la leadership del progetto della difesa dell'UE. Terzo, gli Stati Uniti che hanno promosso il progetto cominciano a mostrare qualche ripensamento. Quarto, l'Italia potrebbe rischiare di restare isolata dai progetti più importanti e giocare un ruolo secondario nella partita della difesa europea.

La Francia ha dimostrato in questi anni di avere l'ambizione, i mezzi e la determinazione per prendere la leadership della difesa europea. Hanno giocato a suo favore diversi fattori: una certa indipendenza ed autonomia dalla NATO, il programma di deterrenza nucleare, la consapevolezza da parte del governo che spesa militare significa sviluppo industriale e tecnologico. Quando Macron ha presentato il nuovo piano pluriennale per la difesa ha dichiarato: "Questo è un budget militare per la crescita".

Alle Forze Armate italiane non mancano né l'esperienza né le capacità per giocare un ruolo primario nella difesa europea. Né manca in Italia un importante industria di riferimento. Il settore aerospaziale e della difesa italiano ha mostrato negli ultimi anni un inaudito dinamismo con una crescita media del turn-over del 5.8% annuo, un livello di occupati di oltre 160.000 unità se si considera anche l'indotto e un tasso di crescita dell'occupazione del 3%.

Quella che è mancata è una visione da parte della politica di mettere tra le priorità dell'azione di governo il tema della sicurezza e della difesa che oggi non può essere risolto nell'ambito di una politica nazionale ma unicamente con l'azione congiunta dei paesi europei. E' forse mancata la consapevolezza che gli investimenti in nuovi equipaggiamenti militari necessari per far fronte alle nuove sfide globali stimolano l'innovazione tecnologica attraverso maggiore spesa in R&S e questa, a sua volta, crea innovazione che si diffonde in altri settori dell'economia con effetti positivi sulla produttività e quindi sulla crescita.

I passi immediati che il governo deve intraprendere per correggere le attuali linee di tendenza al fine di ricomporre uno spirito cooperativo tra i principali paesi e far acquisire all'Italia il ruolo che si merita sono i seguenti:

1. Definire una strategia complessiva sulla difesa da redigere con la collaborazione dell'industria in cui si fissino priorità, settori e progetti sui quali si ritenga che il paese possa avere un vantaggio competitivo e possa valorizzare le proprie eccellenze sia sul piano militare che industriale.
2. Presentare un piano di spesa militare pluriennale, nei limiti dei nostri vincoli di bilancio, credibile che fissi un percorso per raggiungere il target del 2% come richiesto dalla NATO e come è già stato fatto dalle altre principali forze militari europee.
3. Dedicare maggiori risorse agli investimenti da individuare anche attraverso una razionalizzazione ed efficientamento delle forze armate da anni programmato per spostare le spese più a favore della ricerca e dell'investimento e meno per il personale. Maggiori risorse per gli investimenti danno maggiore forza contrattuale al paese per partecipare e non farsi escludere da quei grandi programmi internazionali dove è necessario mettere a fattor comune risorse tecnologiche, industriali e finanziarie.

La lezione che abbiamo imparato dalla storia industriale e ed economia degli ultimi cento anni è che spesa militare, innovazione tecnologica e crescita economica sono strettamente interconnesse, l'Italia non può permettersi di uscire o giocare un ruolo gregario in quei programmi che saranno alla base dello sviluppo tecnologico ed industriale dell'Europa dei prossimi trent'anni.



[1] *U.S. Revives Concerns About Europeans Defense Plans, Rattling NATO Allies*, The New York Times, Feb. 18, 2018