



Le spese per la difesa in ambito NATO

Dossier n° 104 - Schede di lettura
11 febbraio 2020

Introduzione

Come sottolineato nel [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021](#), la tematica del *burden sharing*, ovvero del rispetto degli impegni assunti in occasione del Summit NATO tra Capi di Stato e di Governo, svoltosi in Galles nel settembre 2014, poi ribaditi a Varsavia nel 2016 con il cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP), continua a rappresentare una delle questioni politiche centrali del dibattito che si sviluppa in seno all'Alleanza Atlantica.

Il *Burden sharing* richiede, infatti, lo sforzo di ciascuna Nazione Alleata a tendere, entro il 2024, al raggiungimento dei seguenti obiettivi (cd. "le tre C"):

- **2% delle spese per la difesa rispetto al PIL ("cash");**
- **20% delle spese per l'investimento rispetto a quelle della difesa ("capabilities");**
- contribuire a **missioni, operazioni** ed altre attività ("*contributions*").

In relazione a tali obiettivi Nato, nel [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021](#) sono riportati i dati del *Defence Planning Capability Survey* (cfr. *infra*) di Maggio 2019, che, con riferimento all'Italia, riferiscono di un rapporto spese Difesa/PIL previsionale, in termini percentuali, pari all'1,17% per il 2019 e all'1,20% per il 2020 (tale stima è stata successivamente portata **all'1,22%**, come riferito nel corso dell'[audizione](#) programmatica del Ministro della difesa).

A tal proposito, si ricorda che lo scorso 30 ottobre, il Ministro della Difesa Guerini, nel corso dell'[illustrazione delle linee programmatiche](#) del dicastero presso le Commissioni congiunte difesa della Camera e del Senato, ha fatto presente che "la nostra appartenenza alla NATO richiede, tuttavia, anche un **più puntuale rispetto degli impegni assunti**, in termini di contribuzione finanziaria oltre che di capacità esprimibili e di contributi operativi. Mi riferisco, in particolare", ha sottolineato il Ministro "alla tematica delle **risorse finanziarie**."

La quantità delle risorse investite dai Paesi membri dell'Alleanza nelle rispettive difese è, infatti, oggetto di un costante e sempre più attento monitoraggio. La qualità delle nostre capacità militari e, soprattutto, il **nostro elevato livello di partecipazione alle operazioni** della NATO, di cui siamo il secondo contributore, (...), ci ha finora posto al riparo da più severe osservazioni, relativamente a i livelli di spesa nazionali.

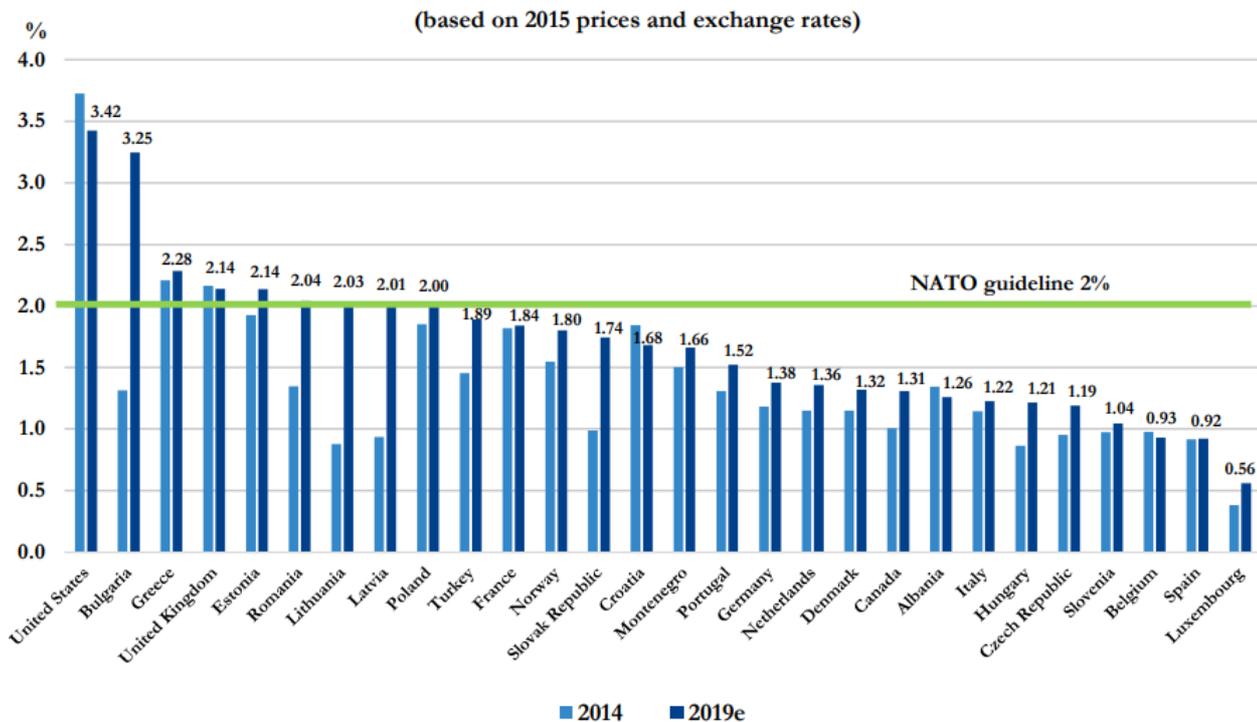
La percentuale dell'**1,22 %** ci vede, tuttavia, ancora lontani dagli obiettivi fissati. In tale quadro" ha precisato il Ministro, "l'Italia rimane **impegnata a muoversi verso i parametri del l'Alleanza** e siamo consapevoli della centralità che la tematica della condivisione degli oneri avrà nel Vertice dei Capi di Stato e di Governo di dicembre. Intraprenderemo pertanto tutti gli sforzi necessari per avviare un **percorso teso ad incrementare, gradualmente**, gli investimenti, con l'obiettivo di allineare, progressivamente, il rapporto tra *Budget* Difesa e PIL alla media degli altri Alleati europei. Restiamo però convinti" - ha sottolineato il Ministro - che "che tutte e tre le dimensioni della condivisione degli oneri abbiano uguale rango e riescano a fornire una chiara comprensione, rispetto alla qualità delle spese per la Difesa, solo se analizzate nel loro complesso".

Per la percentuale relativa alle spese militari destinate agli investimenti ("*capabilities*"), i dati nazionali risultano coerenti con l'obiettivo NATO del 20% ed in linea con gli impegni assunti, attestandosi ad una percentuale pari al 20,03% per il 2019 e al 21,89% per il 2020, ridotti rispetto alle previsioni iniziali, in quanto il novero di classificazione delle spese di investimento è stata modificato in forma riduttiva (Cfr. Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021, p.136).

Confronti internazionali

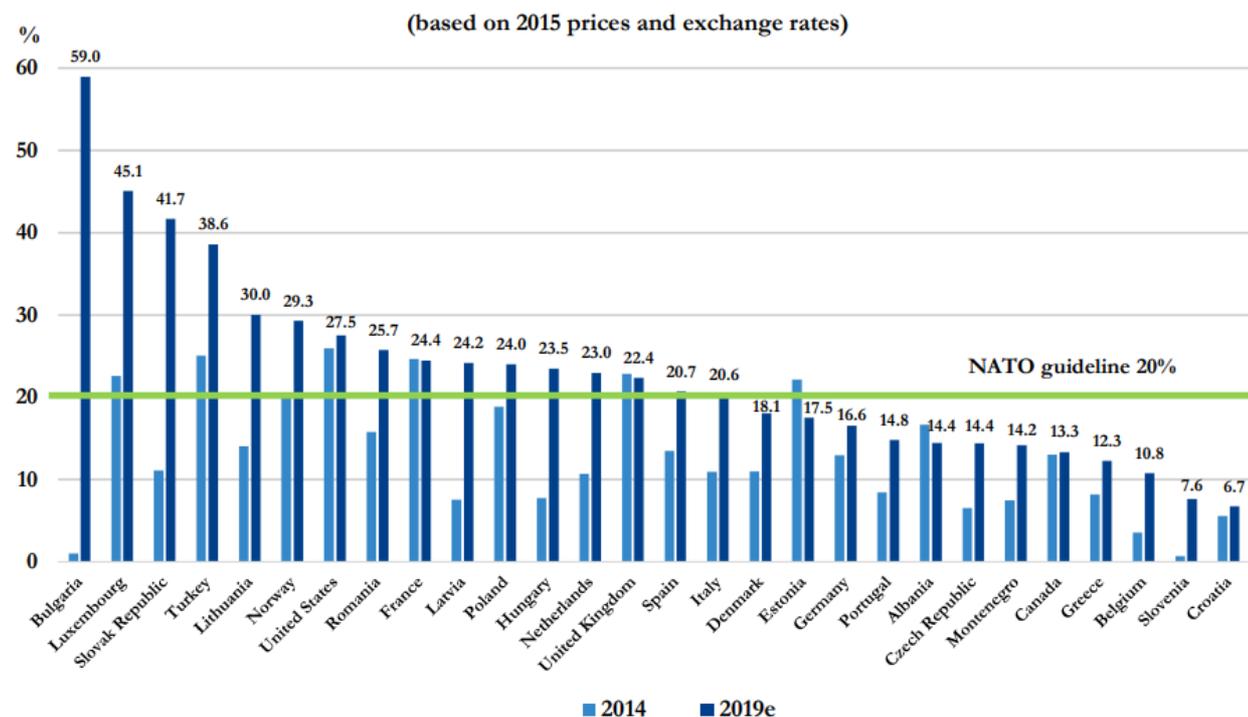
Per effettuare un confronto internazionale in relazione agli obiettivi *cash* e *capabilities*, si riportano i grafici contenuti nel Rapporto NATO di novembre 2019 "[Defence expenditure of NATO Countries \(2013-2019\)](#)":

Grafico 1: Spese per la difesa in percentuale del PIL



Nota: Dati 2019 stimati.

Grafico 2: Spese per investimenti in percentuale delle spese per la difesa



Nota: Dati 2019 stimati.

Il bilancio della Difesa in chiave NATO

Il **budget della Difesa** può essere definito ed interpretato secondo diverse accezioni. Se **da una parte**, infatti, le risorse destinate dallo Stato alla spesa militare possono essere identificate in senso stretto dalle poste finanziarie riferite alla funzione difesa dello stato di previsione del Dicastero a legge di bilancio, dall'altra parte, **in un senso più ampio** ed integrato del **budget della Difesa**, possono essere incluse le risorse destinate alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali nonché gli stanziamenti del MISE volti a finanziare selezionati programmi militari ad alto contenuto tecnologico.

A tal proposito, la Difesa è chiamata annualmente, **in ambito internazionale**, a fornire, **secondo format standardizzati**, i propri dati finanziari inerenti il **budget** e la diversa allocazione delle risorse all'interno dello stesso.

Tali dati, comparati con quelli forniti dalle altre Nazioni, vengono poi utilizzati per la compilazione di statistiche, situazioni, schede, documenti e pubblicazioni allo scopo di fornire agli operatori del settore un valido strumento di approfondimento su tematiche quali il controllo degli armamenti, la risoluzione dei conflitti e la creazione di condizioni di sicurezza internazionale e pace durevole.

In tale ambito, un rilevante riferimento è rappresentato dal bilancio della Difesa in chiave NATO, quale rappresentazione del bilancio elaborato in base a parametri e criteri indicati dall'Alleanza, affinché, nell'ambito della NATO *Defence Planning Capability Survey* (ossia un questionario con cui la NATO chiede ai Paesi di fornire risposta circa le attività di *Policy*, sviluppo capacitivo e pianificazione finanziaria associata al conseguimento dei *capability target* assegnati ai Paesi), i dati profferiti siano **omogenei** e quindi **comparabili** con quelli di tutti i Paesi appartenenti all'Alleanza stessa.

Secondo l'**impostazione NATO**, il bilancio viene suddiviso, in quattro macro-aree, all'interno delle quali trovano collocazione, per materia, le singole categorie, in particolare:

Area 1. **Funzionamento** (*operating costs*), che include le spese per:

- il personale militare e civile in **servizio attivo**, ovvero gli stipendi e le indennità, a carattere continuativo e non;
- il personale in **quiescenza**, ovvero il trattamento provvisorio di pensione del personale militare e quello pensionistico definitivo del personale militare e civile erogato dall'INPS;
- l'esercizio e l'attività di manutenzione.

Area 2. **Investimento e infrastrutture** (*procurement and construction*), che include le spese per:

- l'acquisizione dei sistemi d'arma;
- le infrastrutture militari.

Area 3. **Ricerca e sviluppo** (*research and development*).

Area 4. **Altre spese** (*other expenditures*), ovvero le spese per:

- accordi ed organizzazioni internazionali;
- liti, arbitrati e risarcimenti danni;
- istituti idrografici e geografici;
- magistratura militare;
- rappresentanza e spese riservate;
- relazioni pubbliche e pubblicità;
- Agenzia Industrie Difesa;
- trasporto aereo civile di Stato;
- assistenza al volo per il traffico civile;
- servitù militari;
- altre di minore rilevanza;
- NATO Trust Funds.

Per quanto attiene il complessivo volume finanziario da prendere a riferimento, il **budget in chiave NATO si discosta dal bilancio della Difesa** in quanto, rispetto a quest'ultimo:

- si detrae l'intero importo della Funzione Sicurezza, presente nel bilancio della Difesa, **ad esclusione della quota parte** afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del Fuori Area, fissata in complessive 8.600 unità (corrispondenti a circa 520 M€ con riferimento al 2018);
- si detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo afferente all'Arma dei Carabinieri, **a meno della quota parte** impiegabile presso i Teatri Operativi;
- si aggiunge l'importo della **spesa pensionistica** del personale militare, civile e dell'Arma dei Carabinieri (per la quota parte impiegabile presso i Teatri Operativi) sostenuta dall'**INPS** (circa 2,3 Mld€ nel 2018);

- dal 2016 si aggiunge l'importo relativo al finanziamento dei **programmi della Difesa su bilancio MISE**;
- si aggiunge il finanziamento relativo alla partecipazione del contingente militare italiano alle **missioni internazionali**, le cui risorse sono allocate in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (legge n. 145/2016).

Oltre a ciò, il DPP sottolinea la richiesta dell'Italia di un ulteriore allargamento dei parametri funzionali al computo delle spese della difesa in chiave NATO, affinché possano essere ricomprese quelle che contribuiscono a potenziare la resilienza nazionale, con particolare riferimento al **comparto cyber**, alla *energy security*, alla sicurezza delle infrastrutture critiche oltre che alle iniziative europee volte a potenziare il settore dell'industria della difesa, con particolare riferimento alla progettazione e sviluppo di capacità *multipurpose by design*.

In tale ottica, nell'ambito dei consessi dell'Alleanza, l'Italia sostiene la possibilità di includere nel computo del 2% anche le spese sostenute per la Difesa nell'ambito di iniziative della UE come l'*European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP).

Per ulteriori elementi di questo argomento si rinvia all'[approfondimento](#) *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia* a cura dell'Osservatorio di politica internazionale.

Al riguardo, nel corso della richiamata [audizione](#) il Ministro della Difesa ha fatto presente che il nostro Paese continuerà "a sostenere la possibilità di includere, nelle voci di spesa riguardanti la sicurezza collettiva, gli investimenti che le singole nazioni sostengono per i **nuovi domini operativi** e, in particolare, quelli connessi alla **sicurezza cibernetica**, nonché quelli derivanti dalla partecipazione alle iniziative promosse dall'Unione Europea nel settore della sicurezza e della difesa". Analogo concetto era stato precedentemente espresso anche dalla Ministra della Difesa *pro tempore* Elisabetta Trenta (cfr. [audizione](#) sulle linee programmatiche del 26 luglio 2018) la quale aveva sottolineato la necessità di ricomprendere tra voci di impegno riguardo la Sicurezza Collettiva - *Cash, Capabilities & Contributions* - anche gli investimenti per assicurare la resilienza cibernetica ed energetica, in ambito nazionale.

Per un approfondimento del tema della sicurezza cibernetica, con particolare riferimento agli sviluppi in ambito NATO, si veda il *dossier* [Dominio cibernetico, nuove tecnologie e politiche di sicurezza e difesa cyber](#), 24 settembre 2019, a cura del Dipartimento Difesa del Servizio Studi della Camera dei deputati.

Inoltre, l'Italia continua a sostenere che solo una visione complessiva ed unitaria delle tre componenti del "*pledge*" (*cash, capabilities, contributions*) può fornire una reale percezione dell'impegno nazionale a contribuire alle responsabilità dell'Alleanza, a garanzia della sicurezza collettiva, dal momento che l'Italia fornisce un rilevante contributo alle operazioni e missioni.

I contributi per le missioni di pace NATO

I paesi membri forniscono contributi diretti e indiretti ai costi di gestione della NATO e di attuazione delle sue politiche e attività.

I contributi **indiretti** - o nazionali - sono i più consistenti e riguardano, ad esempio, la volontaria messa a disposizione di attrezzature o truppe in un'operazione militare da parte di un paese.

Le Forze Armate italiane hanno partecipato, nell'anno 2019, alle seguenti **9 missioni della NATO**, per una spesa autorizzata di 325 milioni di euro e una presenza massima autorizzata di oltre due mila unità di personale:

 IMPEGNI NATO	
JOINT ENTERPRISE – BALCANI	Missione NATO per la stabilizzazione del Kosovo e della Macedonia, assistenza alle autorità militari bosniache e cooperazione NATO-Serbia
SEA GUARDIAN	Missione NATO per il controllo del Mediterraneo
RESOLUTE SUPPORT MISSION (RSM)	Missione NATO per la stabilizzazione dell'Afghanistan
NATO MISSION in IRAQ	Missione di formazione e addestramento in Iraq e Kuwait
ACTIVE FENCE (op. SAGITTA)	Missione NATO di difesa anti missile a favore della Turchia
Dispositivo NATO	Per la sorveglianza dello spazio aereo dell'area sud-orientale dell'Alleanza
Dispositivo NATO	Per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza
“ENHANCED FORWARD PRESENCE”	Missione NATO di potenziamento della presenza in Lettonia
AIR POLICING	Missione NATO di sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza

Fonte: [DPP 2019-2021](#).

Contributi **diretti** servono per finanziare le operazioni dell'Alleanza come i sistemi di difesa aerea o di comando e controllo della NATO, i cui costi sono sostenuti collettivamente, spesso utilizzando il principio del finanziamento comune, nell'ambito del quale i membri dell'Alleanza contribuiscono secondo una formula basata sul reddito nazionale lordo.

Secondo i dati NATO, nel **2020** la ripartizione dei costi tra i paesi membri è la seguente:

Albania	0.0841
Belgium	1.9506
Bulgaria	0.339
Canada	6.3763
Croatia	0.2776
Czech Rep.	0.9788
Denmark	1.2157
Estonia	0.1157
France	10.4986
Germany	14.7638
Greece	0.9801
Hungary	0.7041
Iceland	0.0597
Italy	8.14
Latvia	0.1478
Lithuania	0.2379
Luxembourg	0.1569
Montenegro	0.027
Netherlands	3.1985
Norway	1.6472
Poland	2.7683
Portugal	0.9725
Romania	1.1384
Slovakia	0.4784
Slovenia	0.2109
Spain	5.5534
Turkey	4.3819
United Kingdom	10.4581
United States	22.1387
TOTAL	100.0000

Fonte: [Funding NATO](#), *Cost share arrangements for civil budget, military budget and NATO Security Investment Programme*.

Gli impegni dell'Italia in ambito ONU

Le attività dell'ONU sono finanziate mediante contributi versati da Stati membri, in parte su base volontaria e in parte obbligatori. L'ammontare di questi ultimi è definito dall'Assemblea generale dell'ONU per un triennio, in base ad alcuni parametri tra i quali il PIL e il livello di indebitamento del paese.

Occorre inoltre distinguere i diversi budget dell'ONU, che approva:

- un **budget ordinario**, per le spese di esercizio e il personale;
- un **budget per le operazioni di mantenimento della pace**;

Il [budget approvato per le operazioni di mantenimento della pace](#) delle Nazioni Unite per l'anno fiscale 1 luglio 2019-30 giugno 2020 è di 6,5 miliardi di dollari USA.

- un **budget per i Tribunali dell'ONU**.

Le operazioni di mantenimento della pace sono finanziate in base alla chiave di contribuzione prevista per il budget ordinario.

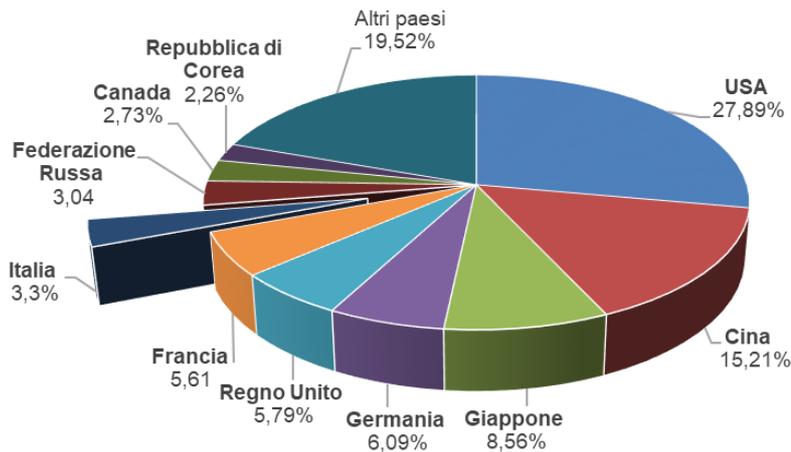
Secondo i [dati ONU](#), i **dieci principali contributori delle operazioni di mantenimento della pace** dell'ONU per il **2019** sono:

1. **USA** (27.89%)
2. **Cina** (15.21%)

3. **Giappone** (8.56%)
4. **Germania** (6.09%)
5. **Regno Unito** (5.79%)
6. **Francia** (5.61%)
7. **Italia** (3.30%)
8. **Federazione Russa** (3.04%)
9. **Canada** (2.73%)
10. **Repubblica di Corea** (2.26%)

L'elenco esteso è disponibile al link <https://undocs.org/A/73/350/Add.1> .

Tali paesi contribuiscono per oltre l'ottanta per cento del budget delle operazioni di mantenimento della pace, come si evince dal grafico seguente:



Oltre a questi contributi richiesti per i costi di mantenimento della pace, molti paesi hanno inoltre volontariamente messo a disposizione risorse aggiuntive per sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace sotto forma di forniture, personale e contributi finanziari. Le Nazioni Unite, infatti, non hanno forze militari proprie e gli Stati membri forniscono, su base volontaria, il personale militare e di polizia necessario per ogni operazione di mantenimento della pace.

Per approfondimenti sul personale militare e di polizia fornito all'ONU per le missioni di pace dai vari paesi si rinvia al link: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> .

L'ultimo [Documento Programmatico Pluriennale](#) della Difesa ricorda che L'Italia è il primo contributore tra i Paesi occidentali e dell'Unione Europea, in termini di personale altamente qualificato alle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, svolgendo un ruolo strategico in ambito ONU, nel contesto delle operazioni di pace.

Attualmente, la Difesa partecipa con il proprio personale, con una presenza massima autorizzata di 1.092 unità, a 6 missioni dell'ONU, sintetizzate nella tabella seguente:

 IMPEGNI ONU
MINUSMA Missione Nazioni Unite in Mali
UNIFIL Missione Nazioni Unite in Libano
UNMOGIP Missione di Gruppo di Osservatori in India e Pakistan
UNFICYP Missione Nazioni Unite in Cipro
UNSMIL Missione Nazioni Unite di supporto in Libia
MINURSO Missione Nazioni Unite per il Referendum nel Sahara occidentale

Fonte: [DPP 2019-2021](#).

Le iniziative per la difesa nel contesto dell'Unione Europea

Sul fronte delle missioni internazionali, nel 2019 la Difesa ha preso parte alle seguenti missioni dell'Unione europea, assicurando una presenza massima di personale militare di oltre mille unità (di cui 520 nella Missione Sofia e 407 nella Missione antipirateria Atalanta) per una spesa autorizzata di 84 milioni di euro:

 IMPEGNI UE
EUTM Mali Missione UE di addestramento alle truppe in Mali
EUCAP Sahel-Mali Missione UE di consulenza per la creazione d'istituzioni Statali in Mali
EUCAP Sahel-Niger Missione UE di consulenza per la creazione d'istituzioni Statali in Niger
EUTM Somalia Missione UE di addestramento alle truppe in Somalia
EUCAP Somalia Missione UE di consulenza per la creazione d'istituzioni Statali in Somalia
EUBAM Rafah Missione UE per assistenza ai confini della Striscia di Gaza
EUNAFOR ATALANTA Missione UE anti pirateria nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano
EULEX Kosovo Missione UE di assistenza alle autorità giudiziarie in Kosovo
EUFOR ALTHEA Missione UE di contributo al mantenimento dell'ordine pubblico in Bosnia
EUNAVFOR-Med (op. SOPHIA) Missione UE di controllo delle coste del Mediterraneo contro la attività illegali di tratta degli esseri umani
EUTM RCA Missione UE di addestramento alle truppe nella Repubblica Centrafricana

Si ricorda, inoltre, che nel 2017 è stata istituita in ambito UE la **cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*), quale misura volta ad irrobustire la **Politica di Sicurezza e Difesa Comune (CSDP)** e come strumento per far progredire il processo di integrazione europea nel delicato settore della sicurezza, a cui partecipano 25 Stati membri dell'UE.

La cooperazione strutturata permanente dell'Ue nel campo della difesa (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*) è stata lanciata a dicembre 2017 da 25 stati membri dell'Unione, ovvero tutti gli attuali tranne Danimarca, Gran Bretagna e Malta. La PESCO era prevista dal Trattato di Lisbona del 2009, ma non era stata attivata per otto anni.

A marzo 2018 gli stati membri della PESCO hanno approvato **un primo pacchetto di 17 progetti**. Si trattava per lo più di progetti già in essere, che nel complesso richiedevano risorse economiche e militari abbastanza limitate. Lo scorso novembre i ministri degli esteri e della difesa hanno approvato un **secondo pacchetto di 17 progetti** di cooperazione militare, compiendo un passo in avanti significativo sia in termini qualitativi che quantitativi.

La PESCO è strutturata due fasi consecutive (anni 2018-2020 e 2021- 2025), con un processo di revisione dopo il 2025, quando gli Stati membri partecipanti valuteranno la realizzazione degli impegni PESCO e decideranno, eventualmente, nuovi impegni per intraprendere una nuova fase verso l'integrazione europea nel settore della sicurezza e difesa.

La decisione del Consiglio dell'UE istitutiva della PESCO dell'11 dicembre 2017 ha stabilito alcuni impegni vincolanti, tra cui:

- **l'aumento dei bilanci per la difesa** degli Stati membri, al fine di conseguire l'obiettivo di un aumento a medio termine della spesa per investimenti nel settore della difesa del 20% e del 2% del totale della spesa per la difesa destinata alla ricerca in tale ambito;

- il rafforzamento della disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze, puntando anche ad un impegno politico accelerato a livello nazionale e confermando i contributi con almeno quattro anni di anticipo;
- la partecipazione allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti, in particolare, impegnandosi a utilizzare l'Agenzia europea per la difesa (EDA) come forum europeo per lo sviluppo congiunto di capacità e considerare Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) come il programma di collaborazione preferito per la gestione dell'organizzazione.

Per approfondimenti, si rinvia al [dossier di documentazione](#) Camera dei Deputati – Senato della Repubblica del 28 gennaio 2020.