

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La revisione dello strumento militare italiano

n. 63 – novembre 2012

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

“La revisione dello strumento militare italiano”

Autore: Valerio Briani
Introduzione di Vincenzo Camporini

Novembre 2012

Executive summary

La riforma presentata dal Ministro della Difesa Giampaolo Di Paola nel febbraio 2012 ha due obiettivi: correggere gli squilibri tra le voci del bilancio della Difesa e migliorare la qualità dello strumento militare. Migliorare, cioè, l'efficienza della spesa, aumentandone contestualmente anche l'efficacia. La riforma agisce su quattro punti fondamentali: la riorganizzazione del Ministero della Difesa, la riduzione del personale militare e civile, la rimodulazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti e l'introduzione di misure di flessibilità nel bilancio della Difesa.

Questa riorganizzazione è resa necessaria dalla grave crisi attraversata dalle forze armate, che ne mette in forse la stessa capacità operativa. La serie di riforme precedenti, che hanno segnato il passaggio delle forze armate da statiche e di leva a mobili e professionali, non sono state infatti portate al loro razionale compimento, provocando pesanti e pericolosi squilibri nel bilancio. In questo senso il disegno di legge, più che riformare le forze armate, va semplicemente a concludere una transizione iniziata un decennio fa, introducendo misure di buon senso decisamente condivisibili, anche se tardive.

Non mancano certo aspetti critici: in particolare, la mancata inclusione della riforma all'interno di un più ampio processo di riflessione sulla politica italiana di difesa. Invece di partire dagli obiettivi della nostra politica, e poi commisurare rispetto a questi lo strumento ed i necessari finanziamenti, si è dovuti partire dai fondi disponibili, per poi cucire lo strumento sulla misura di questi. Ma questo procedimento non ottimale, così come altri aspetti non del tutto condivisibili, sono stati imposti dall'urgenza della crisi.

L'auspicabile successo della riforma, dal quale verosimilmente dipende il funzionamento dello strumento militare nazionale, sarà determinato dall'atteggiamento della classe politica e dal contenuto dei decreti delegati. Bisognerà, in primo luogo, assicurare una continuità nei finanziamenti. Già una volta abbiamo lasciato arenare una riforma, quella sì strutturale, anche per mancanza di fondi: impariamo dagli errori del passato. Il secondo punto, peraltro contenuto nel disegno di legge, è legato alla flessibilità del bilancio. Esso dovrà essere abbastanza rigido da permettere una pianificazione a lungo termine sia delle acquisizioni che dei reclutamenti, ma abbastanza flessibile da permettere di reagire a circostanze inaspettate. Infine, ma non meno importante, la riforma dovrebbe essere in qualche modo armonizzata, se non concordata, con gli altri paesi membri dell'Unione Europea al fine di coordinare gli interventi che ciascuno Stato sta attuando e renderli complementari. In questo modo, l'Unione Europea potrà assicurare il mantenimento di un ampio spettro di capacità di intervento a supporto di una futura politica estera comune.

Indice

<i>Introduzione..</i>	<i>pg. 1</i>
<i>1 – Il modello di difesa italiano: sviluppo e problematiche attuali..</i>	<i>4</i>
<i>2 – La riforma Di Paola..</i>	<i>9</i>
<i>3- Conclusioni: criticità e prospettive..</i>	<i>12</i>

Introduzione

Nonostante le trasformazioni epocali del nostro strumento di difesa attuate a partire dalla fine della guerra fredda, che si possono sintetizzare nel modo seguente:

- avvio dell'integrazione interforze dei vertici,
- variazione dell'assetto da statico in proiettabile, e sostenibile nella proiezione,
- sospensione della leva e modifica del reclutamento in senso professionale,
- introduzione della componente femminile in tutte le strutture, comprese quelle operative,

oggi ci troviamo nella necessità di procedere ad un'ulteriore riforma, e non solo perché la grave crisi economica e finanziaria che tutti i paesi dell'Europa stanno attraversando impone di ridurre tutte le spese dello stato, incluse quelle destinate alla difesa, ma anche, ed anzi soprattutto, perché le precedenti riforme non sono state attuate con la dovuta determinazione e non sono state portate al loro razionale compimento. Inoltre, non sono state rese disponibili le risorse umane, organizzative e finanziarie necessarie, con responsabilità da attribuire equamente al livello politico, come a quello tecnico, in quanto la naturale resistenza ad ogni cambiamento si è manifestata pienamente nella riluttanza della struttura militare, dai vertici, fino alle componenti elementari, alla piena attuazione di quanto sarebbe stato doveroso fare.

Nel dettaglio, l'integrazione in senso interforze dei vertici militari, con l'attribuzione al Capo di Stato Maggiore della Difesa della potestà gerarchica nei confronti dei Capi di Forza Armata, ha trovato i suoi limiti nella conservazione a questi ultimi di competenze esclusive nel campo del personale, della logistica, della potestà ordinativa, che di fatto svuotano buona parte dell'autorità del primo.

La variazione dell'assetto da statico a proiettabile avrebbe dovuto comportare una drastica concentrazione delle unità operative e delle relative strutture di supporto, venendo a mancare l'esigenza della dispersione, caratteristica dello schieramento imposto dalla guerra fredda. Su questo versante le tre Forze Armate propriamente dette (l'Arma dei Carabinieri essendo giustamente esclusa dall'attuale spinta riformatrice), hanno proceduto in ordine sparso, senza che fosse possibile imporre criteri di uniformità, con risultati globalmente modesti: se ci fosse stata la forza di razionalizzare a fondo le strutture, oggi ci troveremmo con centinaia di installazioni in meno e con costi di esercizio drasticamente ridotti, a parità di personale. Non solo, ma le strutture territoriali sarebbero probabilmente scomparse, le loro residue funzioni potendo essere agevolmente svolte da ben più modeste articolazioni delle rimanenti strutture operative.

Anche la sospensione della leva, che peraltro ha reso del tutto ridondante la citata struttura territoriale, è stata approvata senza una piena consapevolezza delle inevitabili conseguenze e delle associate necessità, né di quelle logistiche, né di quelle finanziarie: queste ultime erano chiaramente sembrate insufficienti fin dall'inizio, tanto che da qualche parte politica (e non da quelle antimilitariste) venne fatto osservare che con quegli stanziamenti il totale di 190.000 unità appariva eccessivamente ambizioso, mentre più realistico sarebbe stato un obiettivo di 160.000 o addirittura di 140.000. In ogni caso, il venir meno della massa dei coscritti riduceva in modo sostanziale l'esigenza dei relativi quadri, con ciò generando automaticamente esuberanti dell'ordine di qualche decina di migliaia di unità, che si preferì fare assorbire grazie ai naturali meccanismi di quiescenza, indicando il raggiungimento dei previsti equilibri dopo oltre 20 anni, nel 2021!

Solo l'introduzione dell'elemento femminile appare non avere comportato particolari squilibri, anche se vennero probabilmente sottostimati i costi dei necessari adeguamenti infrastrutturali.

Una nuova spinta riformatrice era dunque necessaria comunque, ma è diventata ancora più imperativa in questa delicata congiuntura economico-finanziaria, in quanto la necessità di azzerare il deficit di bilancio, al fine di avviare la riduzione del gigantesco debito pubblico, ha spazzato qualsiasi illusione che il paese potesse dedicare alla funzione difesa più dell'attuale risicato 0,87 % del PIL, di fatto gonfiando artificiosamente ed in modo inaccettabile la quota destinata al pagamento del personale, a spese soprattutto di quella necessaria per mantenere un adeguato livello addestrativo delle unità e manutentivo dei mezzi.

Se finora le nostre forze hanno potuto partecipare con dignità e riconosciuta efficacia alle operazioni di stabilizzazione decise dalla comunità internazionale, ciò è stato reso possibile grazie al senso di responsabilità dei vertici, che hanno concentrato tutte le risorse disponibili sulle unità destinate all'impiego all'estero, a scapito delle specialità che non trovano utile impiego negli scenari attuali, ad esempio l'artiglieria semovente, le unità corazzate, con ciò creando situazioni di squilibrio operativo, rientranti peraltro in una strategia di attenta gestione del rischio. Ma è questa una situazione che non può protrarsi nel tempo, anche perché non possiamo sperare che in caso di necessità ci vengano in soccorso i paesi alleati della NATO o i partner dell'Unione Europea, che, in termini di risorse, vivono situazioni analoghe, anche queste gestite con pesanti tagli alle strutture e con ridimensionamenti delle rispettive capacità che rendono sempre più velleitaria la volontà di mantenere anche un mero simulacro di sovranità nazionale nel campo della politica estera e di difesa.

Proprio in base a queste considerazioni appare necessario muoversi su almeno due piani: da un lato bisogna fornire al Governo lo strumento normativo per procedere con determinazione e, possibilmente in tempi ancora più brevi rispetto a quelli indicati nel disegno di legge (ddl) in esame, ad una radicale trasformazione dello strumento militare che sia in linea con il prevedibile quadro strategico e con il giusto livello di ambizione che una media potenza come l'Italia deve mantenere; d'altro lato, ed è forse la questione più complessa e politicamente delicata, la riforma

che bisogna impostare ed attuare dovrebbe essere in qualche modo armonizzata, se non concordata, con gli altri paesi membri dell'Unione Europea: infatti, tutti stanno ridimensionando i propri strumenti militari, in modo gelosamente nazionale, senza considerare che così facendo non si fa alcun progresso verso l'obiettivo dell'integrabilità delle forze, anzi, si corre il rischio che tutti taglino le stesse capacità, con il risultato che alcune competenze militari vitali scompaiano del tutto dall'orizzonte europeo, indebolendo ancora di più la voce dell'Europa. Pertanto, mentre il riformatore italiano dovrà preoccuparsi di disegnare e realizzare uno strumento che possa essere agevolmente integrato, secondo il concetto anglosassone del *plug in*, con quello degli altri paesi europei, a livello dell'Unione i nostri rappresentanti dovranno adeguatamente stimolare i vertici, in particolare l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ad avviare rapidamente un processo di attiva consultazione tra i responsabili della difesa degli stati membri. Ciò al fine di coordinare le riforme che ciascuno sta attuando, armonizzandole e rendendole complementari, in modo che complessivamente l'Europa possa assicurare capacità di intervento a supporto di una futura politica estera comune, che sia in linea con il ruolo di quella che è tuttora, nel suo complesso, nonostante la crisi e nonostante l'irrompere delle nuove realtà emergenti, la più grande potenza economica ed industriale del globo.

1 – Il modello di difesa italiano: sviluppo e problematiche attuali

Il modello di difesa oggetto della riforma in discussione, conosciuto generalmente come “modello a 190 mila uomini”, è in realtà il punto di arrivo di un lungo percorso di riforma iniziato a metà degli anni '80 su impulso dell'allora ministro della difesa Giovanni Spadolini. E' in quel momento, infatti, che i sussulti e i sommovimenti geopolitici, soprattutto nel Mediterraneo, si impongono con prepotenza all'attenzione del governo e dell'opinione pubblica italiana, generando nel paese la convinzione di potere e dovere contribuire alla stabilità regionale con ogni mezzo. L'Italia inizia quindi ad impostare una politica di sicurezza e difesa più attiva, in particolare appunto nel bacino mediterraneo, facendosi protagonista di operazioni militari all'estero. Da ricordare in particolare le due missioni in Libano, nel 1982 e nel 1982-84, nelle quali l'Italia assunse un ruolo centrale, insieme a Stati Uniti e Francia, e che videro impegnate diverse migliaia di uomini dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Queste missioni furono considerate un successo importante, ma evidenziarono anche alcune lacune nelle capacità operative delle nostre Forze Armate. A quell'epoca, lo strumento militare italiano era un ponderoso complesso di 360 mila militari, in gran parte di leva, e circa 50 mila funzionari civili, pensato ed organizzato principalmente in funzione della difesa del territorio nazionale da una eventuale invasione proveniente dal Patto di Varsavia. L'esperienza libanese evidenziò ad esempio la rigida separazione delle tre armi e la conseguente insufficienza di coordinamento e di abitudine al lavoro interforze. Fu anche grazie a quelle prime esperienze che emerse in modo chiaro la necessità di evolvere verso un modello diverso, basato su reparti interforze già organizzati ed addestrati, e pronti allo schieramento.

Le lezioni apprese in Libano ed altri teatri furono interiorizzate ed elaborate nel Libro Bianco della difesa del 1985¹, il secondo della storia italiana (il primo risaliva al 1977). Il documento, elaborato sotto il ministro Giovanni Spadolini, rilevava nuovi fattori emersi nello scenario mondiale: le sempre più sofisticate tecnologie, il mutato equilibrio tra Nato e Patto di Varsavia, e lo sviluppo di alcuni paesi del Terzo mondo, in particolare "dei paesi che condividono con noi la necessità di mantenere la pace, la stabilità e la sicurezza nell'area mediterranea"². I conflitti locali, che questa stabilità vanno a minacciare, sono considerati per la prima volta come una minaccia diretta agli interessi vitali dell'Italia: ovvia conseguenza è che la struttura militare del paese deve essere in grado di intervenire, se necessario, in tali conflitti. Il Libro Bianco, sulla base dell'esperienza libanese, prefigurava inoltre la "missione operativa interforze" come nuovo schema strategico e operativo di riferimento delle Forze armate italiane: concetto che avrebbe implicato concretamente una maggiore integrazione fra le varie armi ed il potenziamento del ruolo del Capo di Stato maggiore della Difesa, in modo da garantire una migliore coordinazione fra le tre Armi.

¹ “Libro Bianco della Difesa”, Ministero della Difesa, 1985.

² *Ibid.*

Il Libro Bianco fornì quindi la base concettuale per un nuova concezione della difesa, molto più simile a quella attuale. Il modello conseguente³ fu concretamente elaborato dal ministro della difesa Virginio Rognoni tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90, in un contesto ancora condizionato dall'incertezza sull'evoluzione interna dell'Unione Sovietica e di alcuni paesi dell'Europa orientale, nonché dei paesi dell'area balcanico-danubiana, oltre ovviamente ai problemi ancora irrisolti dell'area mediterranea. Molto influente fu anche l'esperienza della prima Guerra del Golfo e della partecipazione italiana all'Operazione "DesertStorm". Il modello Rognoni, fortemente influenzato dal Concetto strategico dell'Alleanza atlantica emerso dal vertice di Roma del 1991, affrontava i temi del riassetto e delle nuove funzioni delleForze Armate e degli obiettivi dimedio e lungo periodo dell'intera politica di difesa. In esso, per la prima volta, la capacità di proiezione della forza assumeva una centralità assoluta. Lo strumento militare era ufficialmente divenuto uno strumento che il governo poteva legittimamente utilizzare in politica estera, anche se sempre all'interno di alleanze ed organizzazioni multinazionali. Il modello, che potremmo chiamare Spadolini/Rognoni, prevedeva forze convenzionali sostanzialmente ridotte,anche nella loro prontezza operativa,ma caratterizzate da un'accresciuta mobilità, per consentire di reagire ad un'ampia gamma di eventualità, e da un'adeguata capacità di accrescersi all'occorrenza. Esso prevedeva una riduzione di circa 90 mila unità, tra personale militare e civile, dei 360 mila militari e 50 mila civili che costituivano complessivamente lo strumento militare italiano.

Le riforme richieste per concretizzare il modello erano numerose, complesse e delicate, e furono compiute lentamente nel corso dell'intero decennio successivo. Nel 1997 fu approvata la legge per la riforma dei vertici militari⁴: il Capo di Stato Maggiore della Difesa, da figura di *primus inter pares*, veniva sovraordinato rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle tre forze armate e, insieme al Segretario Generale della difesa e al Direttore Nazionale agli Armamenti, veniva posto sotto il Ministro della Difesa. Si provvide poi ad una semplificazione della catena di comando e ad una riduzione degli organi periferici. L'area centrale del Ministero della difesa fu drasticamente riorganizzata⁵, con il sostanziale dimezzamento delle Direzioni Generali (che passarono da 19 a 10) e degli Uffici centrali (da 5 a 2). Anche l'area tecnico-operativa venne riformata in senso riduttivo⁶, con la riduzione del numero dei Comandi Militari Territoriali e soprattutto la semplificazione del comando operativo, logistico e addestrativo mediante la creazione di un Comando Operativo di Vertice Interforze. Nel 1999, la legge 380⁷ segnò l'ingresso del personale femminile nelle forze armate, mentre nel 2000 l'Arma dei Carabinieri divenne la quarta Forza Armata⁸.

³ Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90", Ministero della Difesa, 1991.

⁴ Legge n. 25, 18 febbraio 1997.

⁵ Decreto Legislativo n.264, 16 luglio 1997.

⁶ Decreto Legislativo n. 464, 28 novembre 1997.

⁷ Legge n. 380, 20 ottobre 1999

⁸ Legge n. 78, 31 marzo 2000.

Sempre nel 2000, la legge 331⁹ sancì la progressiva trasformazione dello strumento militare in professionale, limitando la chiamata di leva obbligatoria ai casi di emergenza (stato di guerra o grave crisi internazionale). Questa legge, poi modificata dal decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215 e dalla legge 23

agosto 2004, n. 226 determinò uno spartiacque nella storia delle forze armate della Repubblica. La legge determinò un nuovo ridimensionamento numerico della struttura militare, che avrebbe dovuto essere ridotta a 190 mila unità, ripartite come segue: circa 22 mila ufficiali, 25 mila marescialli, 38 mila sergenti e 103 mila personale di truppa. Questo nuovo volume organico avrebbe dovuto essere conseguito con tempi piuttosto lunghi: la conclusione della riforma era infatti prevista per il 2021. Il più grave problema che si presentava era infatti come gestire le migliaia di persone in esubero: la soluzione fu di procedere a misure per facilitare l'esodo agevolato del personale dei ruoli in eccedenza (in particolare Ufficiali e Marescialli). I costi della trasformazione, secondo quanto previsto dalla legge 331, erano stimati in circa 1023 miliardi di lire nel triennio 2000-2002, con oneri poi crescenti fino al 2021, con una media di poco superiore ai 900 miliardi l'anno. La scelta della professionalizzazione e della proiettabilità come cardini delle Forze armate veniva confermata dal Libro Bianco del 2002, elaborato con Antonio Martino Ministro della difesa sulla scia, ancora una volta, del nuovo Concetto strategico della Nato e del concetto di Sicurezza e Difesa dell'Unione europea. Il documento confermava il modello a 190 mila uomini e ipotizzava una suddivisione ideale del bilancio in 70% dedicato all'operatività e 30% agli investimenti.

Tuttavia, la trasformazione non è mai stata completata: il processo si è arenato nel corso dello scorso decennio, determinando un grave squilibrio nella gestione dei fondi destinati al mantenimento della struttura militare, con grave danno alla sua efficienza e rischiando di minarne alle fondamenta l'efficacia. Innanzitutto, i fondi che sarebbero dovuti servire a gestire la trasformazione sono stati più che dimezzati: a partire dal 2006 la disponibilità finanziaria per la gestione della transizione è stata drasticamente ridotta. Inoltre, non è stato realizzato alcun efficace strumento per incoraggiare la fuoriuscita del personale in esubero, ad esempio facilitando il transito in altre amministrazioni ed istituzioni dello Stato. Questo ha creato tutta una serie di squilibri nello strumento militare.

La situazione attuale a fronte dei volumi previsti per il 2012 è la seguente. L'organico complessivo delle forze armate assomma a 180.270 unità, a fronte di un obiettivo di 190 mila. Il numero degli Ufficiali è solo in lieve eccesso, con 742 unità in esubero. Esiste però un grave squilibrio tra i sottufficiali. I Marescialli risultano in esubero di addirittura 31 mila unità, a fronte di un organico previsto di circa 25 mila; al contrario risulta una grave carenza nella categoria dei Sergenti, che sono circa 20 mila a fronte di una previsione di quasi 40 mila. Anche la Truppa è squilibrata. I

⁹ Legge n. 331, 14 novembre 2000.

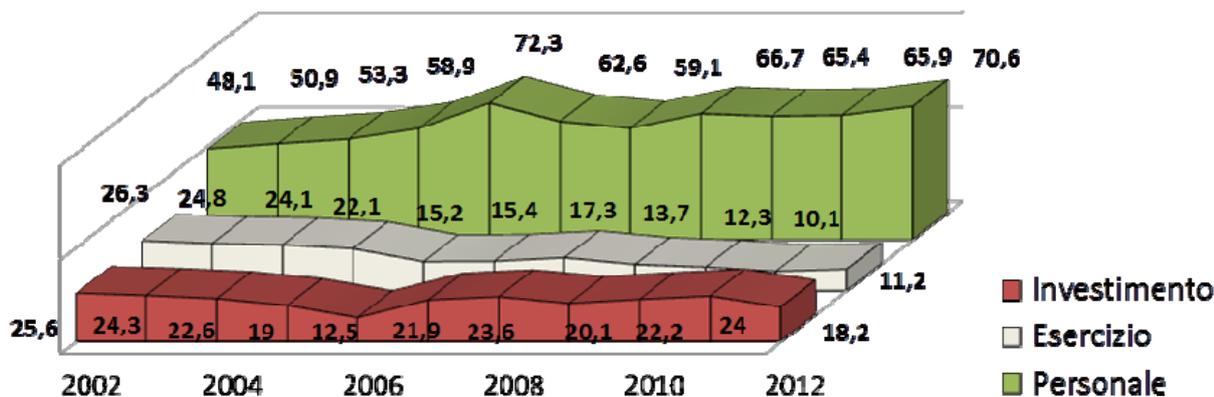
Volontari in servizio permanente, che dovrebbero costituire la spina dorsale della forza, sono circa 1/3 in meno rispetto al numero prefissato. I Volontari in ferma prefissata (annuale e quadriennale), a fronte di un volume organico complessivo di 35 mila unità, sono in esubero di circa 12.000 unità. La tabella di seguito fornisce una rappresentazione grafica di questi squilibri in termini percentuali.

		Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Modello di riferimento	Organico	22 250	25 415	38 532	103 803
	In % sul totale	11,7	13,4	20,3	54,6
		Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Situazione attuale	Organico	22 992	55 979	15 858	83 421
	In % sul totale	12,7	31	8,79	46,2

I tagli effettuati alla professionalizzazione hanno anche determinato un grave squilibrio nell'età media dei militari, in quanto hanno costretto ad una contrazione dei reclutamenti, che non ha consentito l'immissione prevista di personale giovane, impedendo un adeguato ricambio generazionale. Inoltre, il pensionamento di un numero elevato di personale tutto concentrato nel prossimo decennio creerà sicuramente ulteriori problemi.

La ripartizione del personale non è l'unico squilibrio registrabile. Anche la ripartizione interna delle spese attinenti strettamente al funzionamento dello strumento militare è gravemente squilibrata. Tali spese sono comprese in una voce di spesa del budget del Ministero della Difesa chiamato "Funzione Difesa", composta da tre categorie. La prima, "Personale" è ovviamente relativa alle spese per gli stipendi. La seconda, "Esercizio", comprende sia le attività di addestramento che le spese relative alla manutenzione dei mezzi, ed è quindi fondamentale per l'efficienza delle Forze armate. Infine la terza categoria, "Investimento", è relativa alle acquisizioni di armamenti ed equipaggiamenti, nonché al finanziamento dei progetti di ricerca e sviluppo. Ora, un bilanciamento ottimale fra queste tre componenti vedrebbe le spese per la categoria "Personale" pesare per il 40% della "Funzione Difesa", mentre "Esercizio" ed "Investimento" riceverebbero ciascuna il 30%. Una ripartizione meno equilibrata, ma ancora accettabile, potrebbe anche essere 50% delle risorse destinate al personale e 25% ciascuna per le spese d'esercizio e gli investimenti. Quest'ultima era la ripartizione della "Funzione Difesa" esistente nel 2002, che oggi considereremmo ancora buona – di fatto, è l'obiettivo al quale tendono i membri della Nato - ma che il Libro Bianco di quell'anno considerava già sbilanciata. Ebbene, nel 2012 la ripartizione della funzione difesa è stata del 70,6% per il personale, 18,2% per gli investimenti e solo 11% per l'"Esercizio", cioè per l'operatività delle forze armate. L'andamento della Funzione Difesa è illustrato nella tabella seguente.

Suddivisione componenti "Funzione difesa", 2002-2012



Fonte: A. Marrone, F. Capano, *Economia e industria della difesa*, IAI 2012

Questo squilibrio è determinato dalla progressiva riduzione dei bilanci della difesa. La spesa per la Funzione difesa, che nel 2002 ammontava ad un magro 1,09 del Prodotto interno Lordo (PIL) italiano, si è gradualmente ed ulteriormente ridotta fino all'attuale 0,87. I paesi più simili all'Italia per taglia e ruolo internazionale, cioè Francia, Germania, e Gran Bretagna, nello stesso anno hanno speso rispettivamente l'1,5, l'1,2 e il 2,1% del PIL. Questa riduzione non si è potuta ripartire in maniera logica e razionale fra le tre categorie, in quanto sia la categoria "Personale" che quella "Investimento" sono, per ragioni diverse, difficilmente comprimibili: abbiamo già discusso la difficoltà di far fuoriuscire il personale in esubero, mentre gli investimenti in programmi di sviluppo sono spesso legati a programmi multinazionali dai quali è assai difficile svincolarsi senza pesanti ripercussioni economiche, industriali, legali e politiche. Pertanto, i tagli alla difesa hanno finito necessariamente per pesare unicamente sulla componente "Esercizio", cioè l'operatività delle forze, riducendo manutenzione ed addestramento al minimo necessario per continuare a poter militare all'interno dei contingenti multinazionali (che richiedono per l'appunto il raggiungimento di determinati standard).

La riduzione delle spese per l'operatività ha, com'è logico, conseguenze potenzialmente devastanti. Già da anni le Forze armate hanno dovuto ridurre le ore di addestramento di volo e di moto. L'ultima Nota aggiuntiva commenta che "il settore dell'Esercizio... presenta, a legislazione vigente, disponibilità in grado di soddisfare solo parzialmente le esigenze fondamentali per l'operatività dello Strumento militare". Il crescente squilibrio del bilancio, aggravato di anno in anno, è tale che nel giro di 3 anni lo strumento militare italiano non potrà garantire la sua disponibilità ad assolvere i propri compiti istituzionali. E' evidente che le risorse che i governi italiani hanno ritenuto di poter mettere a disposizione delle Forze armate non sono sufficienti a

mantenere in efficienza lo strumento così com'è, e che quindi una riforma si rivela un' esigenza improcrastinabile.

2 – La riforma Di Paola

La riforma presentata dal Ministro della difesa Di Paola nel febbraio 2012 ha sostanzialmente due obiettivi: correggere gli squilibri tra le voci del bilancio illustrati nel paragrafo precedente e migliorare al contempo la qualità dello strumento militare. Si tratta cioè di potenziare l'efficienza della spesa per la difesa, aumentandone contestualmente anche l'efficacia. La riforma si propone di raggiungere questi obiettivi agendo su quattro punti fondamentali: la riorganizzazione del Ministero della Difesa, la riduzione del personale militare e civile, la rimodulazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e l'introduzione di misure di flessibilità nel bilancio della Difesa.

Il provvedimento è un disegno di legge delega, con il quale il governo chiede al Parlamento l'autorizzazione a legiferare entro dodici mesi sulla base di una serie di principi esposti nel provvedimento stesso.

La riorganizzazione del Ministero dovrebbe consentire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi pari a circa il 30% in 6 anni. Il disegno di legge individua alcuni specifici settori di intervento, in particolare:

- Assetto organizzativo del Ministero per la Difesa, con diversa ripartizione di funzioni e compiti fra l'area tecnico-operativa (Stato Maggiore della Difesa e delle quattro Armi) e dell'area tecnico-amministrativa (Segretariato Generale della Difesa/DNA e le cinque Direzioni Generali del Ministero).
- Assetto organizzativo dell'area tecnico-amministrativa, specialmente dell'area di vertice, in particolare tramite l'adozione di un modello organizzativo comune in modo da facilitare la comunicazione e la cooperazione tra le Forze armate.
- Comando operativo interforze, con il miglioramento delle comunicazioni con i comandi delle singole forze armate
- Strutture logistiche, da riorganizzare unificando ove possibile le catene logistiche attualmente separate per le differenti Armi
- Infrastrutture, in particolare semplificando le procedure per la dismissione e la permuta degli immobili militari non utilizzati.

- Addestramento e formazione, con l'accorpamento delle strutture addestrative sempre in ottica interforze.

La riduzione degli organici è forse il provvedimento più visibile dell'intero progetto. Preso atto dell'insostenibilità delle precedenti misure in rapporto a quanto effettivamente il paese intende spendere, il progetto Di Paola suggerisce un taglio radicale degli organici sia militari che civili. Per quanto riguarda la componente militare, si intende passare da un modello a 190 mila uomini ad uno a 150 mila entro il 2024. La tabella di seguito mette a confronto anche le componenti evidenziando il loro peso specifico (espresso in termini percentuali) all'interno della struttura.

Modello a 190 mila	Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Organico	22 250	25 415	38 532	103 803
In % sul totale	11,7	13,4	20,3	54,6
Modello a 150 mila	Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Organico	18 300	18 200	22 320	91 380
In % sul totale	12,1	12,1	14,8	61

La categoria degli ufficiali passerà da circa 22 mila a circa 18 mila unità, anche se il suo peso in percentuale rispetto alla totalità dell'organico aumenterà dall'11,7 al 12,1%. Gli ufficiali dirigenti, però, dovrebbero subire un taglio netto del 20% entro dieci anni, mentre generali ed ammiragli verranno tagliati almeno del 30% entro sei anni. Il peso dei Marescialli dovrebbe essere ridotto, rispettivamente dal 13,4 al 12,1% e dal 20,3 al 14,8%. La truppa verrà aumentata al 61% del totale. Vale però la pena di fare un confronto non solo con gli obiettivi di riferimento, ma anche con la realtà attuale, che è la seguente.

Modello a 150 mila	Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Organico	18 300	18 200	22 320	91 380
In % sul totale	12,1	12,1	14,8	61
Situazione attuale	Ufficiali	Marescialli	Sergenti	Truppa
Organico	22 992	55 979	15 858	83 421
In % sul totale	12,7	31	8,79	46,2

Gli squilibri di personale, visti in questo modo, risultano molto più difficili da sanare. Gli strumenti individuati a questo scopo, peraltro parzialmente già previsti, sono l'estensione dell'istituto dell'Aspettativa per Riduzione di Quadri (ARQ) anche ad altre categorie, il transito presso altre amministrazioni, e forme di esenzione dal servizio. Ad esempio, il progetto di riforma prevede

l'estensione dell'applicazione dei provvedimenti che favoriscono il personale militare nei concorsi per le amministrazioni pubbliche: o iniziative di formazione professionale da realizzare utilizzando i risparmi effettuati in altri settori. Si stima¹⁰ che questi strumenti dovranno permettere di agevolare l'uscita di circa 22700 unità in un decennio. I rimanenti tagli saranno semplicemente il risultato della differenza tra i pensionamenti che si verificheranno regolarmente nel prossimo decennio (circa 30700) e i necessari reclutamenti (circa 24800),

Anche la componente civile del Ministero subirà un taglio netto, di circa un terzo: da circa 30 mila, i funzionari civili della Difesa passeranno a circa 20 mila. Anche in questo caso il disegno di legge individua strumenti quali la mobilità interna, la trasformazione di rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale, il lavoro a distanza, o il trasferimento presso altre pubbliche amministrazioni. Gran parte di queste misure serviranno però solo a garantire una distribuzione ottimale delle risorse, in quanto gran parte del calo dell'organico sarà anch'esso, come nel settore militare, il prodotto del normale collocamento in quiescenza: in questo caso sarà sufficiente contenere le assunzioni ad un livello inferiore a 2920 unità per ottenere, entro un decennio, il calo desiderato¹¹.

Per quanto riguarda la rimodulazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, l'orientamento espresso più volte pubblicamente dal Ministro Di Paola è, anche in questo campo, una riduzione quantitativa per arrivare ad un incremento qualitativo. Concretamente, questo significa meno piattaforme e meno mezzi, ma più avanzati tecnologicamente e meglio mantenuti. Inoltre, si concentrerà maggiormente l'attenzione sulla congruenza dei mezzi con l'attuale concetto strategico italiano, che considera la capacità di proiezione come fondamentale. Il ministro ha affermato la volontà di ridurre, per quanto riguarda la componente terrestre, mezzi pesanti, carri e blindati, elicotteri, e unità di supporto, come artiglieria e logistiche. Le brigate di manovra, tra l'altro, saranno ridotte da undici a nove. Per la componente marittima si ridurranno le unità d'altura e costiere, i cacciamine e i sommergibili. L'aviazione vedrà ridursi la difesa aerea e la componente da combattimento. In compenso, verranno devolute maggiori risorse a piattaforme e mezzi legati alle capacità di comando e controllo, comunicazione, utilizzo dei computer e intelligence (C4I), forze speciali, cyber, digitalizzazione della fanteria (Soldato Futuro e Forza NEC), e le capacità ISTAR (Intelligence, awareness, targeting acquisition and Reconnaissance).

¹⁰ Nella relazione tecnica al DDL

¹¹ Ibid

3- Conclusioni: criticità e prospettive

In questo paragrafo intendiamo fornire alcuni spunti di riflessione e di valutazione critica in merito alla progettata riforma Di Paola. Qualsiasi critica, però, deve essere preceduta da una onesta constatazione: questa riforma avrebbe dovuto essere già in cantiere cinque anni fa. Era infatti già evidente nei primi anni del nuovo secolo che 190 mila uomini rappresentavano una dimensione eccessiva rispetto a quello che il paese ed i suoi governi sarebbero stati disposti a spendere. Ed infatti già a partire dal 2002 si sono verificate un'impennata nelle spese per il personale, ed i corrispondenti crolli per le spese di operatività e di investimento (queste ultime parzialmente compensate dai contributi di altre amministrazioni, in particolare il Ministero dello Sviluppo Economico ed il Miur, che hanno garantito almeno i programmi internazionali). Già nel 2006, con le spese per l'operatività al 15% della Funzione difesa e quelle per gli investimenti al 12, si sarebbe dovuto correre ai ripari con provvedimenti di carattere straordinario. Se ci si fosse mossi per tempo, tutto sarebbe stato assai più facile e meno costoso. Nulla però è stato fatto per tempo, e siamo dovuti arrivare all'estremo limite, oltre il quale si sarebbe ottenuta solo la completa inefficacia dello strumento militare. Tutti gli aspetti critici rinvenibili nella riforma Di Paola, pertanto, devono considerarsi riconducibili a, e pienamente giustificati dall'estrema urgenza con il quale il provvedimento è stato ideato, discusso, e sarà sperabilmente approvato e attuato.

Proprio al carattere emergenziale del provvedimento è ricollegabile forse il principale aspetto critico: cioè la sua mancata inclusione all'interno di un più ampio processo di riflessione sulla politica italiana di difesa, e in realtà anche di quella di sicurezza. In sostanza, si è proceduto al contrario di come buon senso vorrebbe: invece di partire dagli obiettivi della nostra politica, e poi commisurare rispetto a questi lo strumento ed i necessari finanziamenti, si è dovuto partire dai fondi disponibili, per poi cucire lo strumento sulla misura di questi. Logica avrebbe voluto un processo di riflessione, inizialmente su una possibile Strategia di Sicurezza Nazionale comprendente sia la sicurezza interna che quella esterna (cioè la difesa) e inclusiva di tutte le minacce e gli strumenti disponibili: militari e di polizia, politici e diplomatici, economici, culturali. Tenendo in considerazione questa strategia si sarebbe potuto procedere alla redazione di un nuovo Libro Bianco della Difesa. L'ultimo Libro bianco, infatti, è stato redatto nel 2001-2002: da allora sono passati dieci anni densi di avvenimenti. Ovviamente, però, il tempo per questo lungo e complesso procedimento non c'era.

Altri rilievi critici possono essere mossi su diverse questioni minori, tra le quali ricordiamo ad esempio il modello "normalizzato" dell'avanzamento del personale militare. Esso, attraverso le promozioni per anzianità, crea necessariamente affollamento nelle posizioni intermedie e negli alti gradi, con grave sbilanciamento di tutta la struttura. Sarebbe stato bene affrontare con maggiore decisione questo argomento, che compare appena abbozzato: anche qui, però, è comprensibile che si sia voluto soprassedere per non rischiare di mettere al fuoco ancor più carne della già molta

contenuta in questo provvedimento. Ancora: probabilmente per la stessa ragione non si affronta minimamente il tema dell'Arma dei Carabinieri, quarta forza armata, sotto bilancio difesa, ma composta da circa 110 mila uomini dedicati al 90% a servizi di sicurezza interna.

Si potrebbe discutere anche della relativa lentezza con la quale il provvedimento intende procedere alla riduzione del personale. Ci si propone, infatti, di dimezzare i tempi di uscita del personale da venti a dieci anni: anche quest'arco di tempo potrebbe essere considerato troppo lungo, considerata la grave crisi che la struttura subisce. Gran parte delle riduzioni di personale si ricavano non dall'accompagnamento del personale in esubero, ma dal più lento ritmo dei rimpiazzati. E' comprensibile che non si vogliano inasprire ulteriormente le già forti resistenze politiche e sociali: tuttavia questo meccanismo non mancherà di provocare non solo l'ulteriore invecchiamento di una struttura già oggi troppo vecchia, ma anche un problema di personale nel momento in cui una percentuale eccessiva di lavoratori andrà in pensione tutta nello stesso lasso di tempo.

A questo riguardo, sarebbe opportuno fare una riflessione in merito alla specificità della struttura. Prima ancora che per i suoi riflessi sul trattamento del personale, questa deve riverberarsi in una serie di meccanismi che costringano ad un equilibrio dinamico grazie al quale l'età media degli addetti non superi i 32/34 anni. Bisogna prevedere percorsi per accompagnare verso il mondo produttivo una adeguata percentuale di chi si è arruolato a vent'anni e lascia le Forze armate dopo un ventennio di servizio. Chi si arruola deve farlo nella consapevolezza di avere un futuro, con o senza uniforme. La riqualificazione professionale deve essere mirata alle esigenze della società e delle imprese, con cui dovranno essere stretti patti di ferro per l'assorbimento di coloro che dovranno lasciare il servizio: questo potrebbe essere favorito dalla Difesa stessa, promuovendo l'outsourcing su vasta scala di servizi logistici e di supporto. Per quanto riguarda il possibile passaggio degli esuberanti presso altre strutture della Pubblica amministrazione, bisognerebbe stimolare la cooperazione degli altri Ministeri con un intervento d'imperio del governo.

A parte queste criticità, che ripetiamo essere giustificate dall'urgenza della crisi, il progetto di riforma della struttura militare appare pienamente condivisibile. Forse anche troppo, nel senso che quasi tutti i provvedimenti contenuti nel disegno di legge sono provvedimenti ispirati al semplice buon senso, attesi e invocati da anni, e rappresentano non una riforma del modello di difesa, quanto piuttosto un aggiustamento del modello preesistente. Riforma che avrebbe dovuto essere portata avanti a piccoli passi nel corso del decennio e che invece dobbiamo ora imporre nel giro di uno-due anni.

Il successo o meno del disegno di legge sarà però determinato principalmente dai decreti legislativi che il governo dovrà emanare entro un anno dall'approvazione del disegno di legge, e in generale dall'atteggiamento che la classe politica assumerà nei confronti del progetto. Tre punti sarà bene tenere sempre presenti. Il primo è che bisognerà assicurare una continuità nei finanziamenti. Già una volta abbiamo lasciato arenare una riforma, quella sì strutturale, anche per

mancanza di fondi: impariamo dagli errori del passato. In assenza di adeguato sostegno economico, tutto l'impianto è destinato a fallire. Il secondo punto, peraltro contenuto nel disegno di legge, è legato alla flessibilità del bilancio. Esso deve essere abbastanza rigido da permettere una pianificazione a lungo termine sia delle acquisizioni che dei reclutamenti: deve però anche essere abbastanza flessibile da permettere di reagire a circostanze inaspettate. Si dovrebbe cioè permettere di spostare con relativa facilità risorse da un capitolo ad un altro in caso di bisogno. Infine, ma non meno importante, la riforma dovrebbe essere in qualche modo armonizzata, se non concordata, con gli altri paesi membri dell'Unione Europea al fine di coordinare le riforme che ciascuno sta attuando, armonizzandole e rendendole complementari. In questo modo l'Unione europea potrà assicurare il mantenimento di un ampio spettro di capacità di intervento a supporto di una futura politica estera comune.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 52 La Libia dopo Gheddafi (ISPI-CeSPI – marzo/aprile 2012)
- n. 53 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) e l'Italia (ISPI – maggio 2012)
- n. 54 Percezioni nel mondo arabo della crisi siriana e della questione palestinese (CESI – maggio 2012)
- n. 55 Prospettive commerciali e tenuta del sistema bancario e finanziario nella Repubblica Popolare Cinese (T.Wai) – Torino World Affairs Institute – maggio 2012
- n. 56 Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud (IAI – giugno 2012)
- n. 57 La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (CeSPI – giugno 2012)
- n. 58 L'Europa verso un 'Political compact': opzioni per uscire dalla crisi (ISPI – giugno 2012)
- n. 59 L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia (CeSPI – luglio 2012)
- n. 60 La risorsa emigrazione – Gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici, 1945/2012 (ISPI – luglio 2012)
- n. 61 La gestione delle risorse naturali in Africa nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (CeSPI)
- n. 62 L'economia cinese cresce velocemente. Ma sarà abbastanza? (ISPI – ottobre 2012)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>