

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. XXVII**  
**n. 20**

## LIBRO BIANCO

PER LA SICUREZZA INTERNAZIONALE  
E LA DIFESA

**Presentata dal Ministro della difesa**

(PINOTTI)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 24 aprile 2015**  
—————



**INDICE**

CAP. 1 – PERCHÈ UN LIBRO BIANCO . . . . .	<i>Pag.</i>	5
Quale strumento militare per la sicurezza internazionale e la Difesa . . . . .	»	6
La riforma interna del Dicastero della Difesa . . . . .	»	7
La Difesa e lo Stato . . . . .	»	8
CAP. 2 – IL QUADRO STRATEGICO . . . . .	»	9
L’evoluzione dello scenario strategico . . . . .	»	9
La sicurezza della regione euro-atlantica . . . . .	»	11
La sicurezza della regione euro-mediterranea . . . . .	»	12
La sicurezza globale . . . . .	»	14
CAP. 3 – LA POLITICA DI SICUREZZA INTERNAZIONALE E DI DIFESA . . . . .	»	15
Interessi e obiettivi nazionali . . . . .	»	15
Una nazione più sicura . . . . .	»	17
Una regione euro-atlantica più sicura . . . . .	»	17
Una regione euro-mediterranea più sicura . . . . .	»	17
Un sistema globale più stabile e sicuro . . . . .	»	18
La strategia di sicurezza internazionale e difesa e le capacità necessarie . . . . .	»	18
Compiti e missioni delle Forze armate . . . . .	»	19
CAP. 4 – LEZIONI APPRESE E IMPLICAZIONI PER LE FORZE ARMATE . . . . .	»	21
Le lezioni apprese dalle operazioni effettuate . . . . .	»	21
Costanti e mutamenti delle caratteristiche delle conflittualità . . . . .	»	22
Implicazioni per le Forze armate . . . . .	»	23
CAP. 5 – PREDISPOSIZIONE E PRONTEZZA DELLE FORZE ARMATE . . . . .	»	25
A cosa la Difesa deve essere pronta? . . . . .	»	25
I livelli di prontezza e di preparazione necessari . . . . .	»	26
Le installazioni militari, i poligoni e il demanio militare . . . . .	»	27
Le forze di riserva . . . . .	»	28
CAP. 6 – LA TRASFORMAZIONE DELLE FORZE ARMATE . . . . .	»	29
Il futuro Modello Operativo e lo sviluppo capacitivo delle Forze armate . . . . .	»	29
Concetti generali e principi ispiratori per la revisione della struttura delle forze . . . . .	»	29

La revisione della <i>Governance</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	31
Concetti generali e principi ispiratori . . . . .	»	31
La direzione politica . . . . .	»	32
L'amministrazione della Difesa . . . . .	»	33
Produttività delle risorse e controllo della spesa . . . . .	»	34
L'arruolamento e la struttura del personale . . . . .	»	35
Concetti generali e principi ispiratori . . . . .	»	35
<b>CAP. 7 – ORGANIZZAZIONE, STRUTTURA E CAPACITÀ DELLE FORZE ARMATE . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>37</b>
La nuova struttura organizzativa delle Forze armate . . . . .	»	37
La revisione delle strutture direttive e di comando . . . . .	»	37
Lo sviluppo di una capacità unitaria e l'integrazione inter- forze . . . . .	»	38
La struttura della formazione per la Difesa . . . . .	»	39
Gli Organismi e gli Enti territoriali . . . . .	»	40
La valorizzazione delle peculiarità di Componente . . . . .	»	40
Quali capacità generare e quale Forza Integrata Nazionale . . . . .	»	41
I maggiori programmi di sviluppo . . . . .	»	42
<b>CAP. 8 – LE RISORSE UMANE . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>43</b>
Il personale quale risorsa strategica . . . . .	»	43
L'arruolamento e la struttura del personale . . . . .	»	43
Formazione e addestramento . . . . .	»	45
La struttura del personale e le carriere . . . . .	»	46
Il personale civile della Difesa . . . . .	»	47
Salute e sicurezza sul lavoro . . . . .	»	48
Il trattamento economico . . . . .	»	49
Il reinserimento nel mondo del lavoro e la valorizzazione delle professionalità . . . . .	»	49
Cittadini e Forze armate . . . . .	»	50
<b>CAP. 9 – POLITICHE INDUSTRIALI, DI INNOVAZIONE E SCIENTIFICHE . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>52</b>
Lo scenario generale . . . . .	»	52
L'industria della sicurezza e difesa . . . . .	»	53
Le competenze tecnologiche . . . . .	»	53
Scienza e tecnologia . . . . .	»	54
La dimensione globale del settore della difesa . . . . .	»	55
La relazione tra Difesa e industria . . . . .	»	55
La gestione dei programmi di sviluppo e acquisizione . . . . .	»	57
Difesa, industria e Università . . . . .	»	57
<b>CAP. 10 – PIANIFICAZIONE STRATEGICA ED IMPLEMENTAZIONE DEL LIBRO BIANCO . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>59</b>



## Perché un Libro Bianco?

1. Quando il 9 novembre del 1989 la caduta del muro di Berlino pose fine alla contrapposizione tra il blocco sovietico e quello occidentale, si sperava nell'avvio di un processo globale virtuoso di convivenza pacifica e che le crisi si sarebbero potute risolvere con l'uso sapiente della diplomazia, dell'economia e degli organismi sovranazionali.
2. I successivi vent'anni, tuttavia, hanno dimostrato che tale previsione era stata ottimistica: aree del mondo che erano stabili sono divenute in breve tempo sede di orrende atrocità e di crimini contro l'umanità che si ritenevano sepolti per sempre. Nello stesso tempo, situazioni di crisi preesistenti alla "Guerra Fredda" si sono riaccese e acute generando effetti nelle aree contermini. L'avvio del processo di globalizzazione ha portato ricchezza e sviluppo in molte aree, ma ha creato anche forti disparità sociali e trasferimenti di ricchezze e di strumenti produttivi. L'aspirazione a modelli sociali democratici e partecipativi ha plasmato una nuova generazione di persone, che sono così divenute consapevoli delle proprie tradizioni, diritti e valori, ma ha anche dato il via alla rinascita dei nazionalismi e a contrapposizioni basate sull'intolleranza, a lotte settarie e alla competizione per le risorse primarie. La rivoluzione avviata dall'informatica e dalle nuove tecnologie, che sembrava offrire all'uomo la possibilità di ottenere di più dal pianeta, si è dovuta confrontare con la crescente consapevolezza della difficile sostenibilità di taluni modelli che prevedono lo sfruttamento intensivo delle risorse, per il cui controllo sorgono nuove situazioni di crisi e di conflitto.
3. Con questi presupposti, non è certo possibile prevedere quali effetti provocheranno in futuro tali orientamenti, ma la tendenza ad una diffusa instabilità appare certamente destinata a permanere quanto meno nel futuro prossimo. Le dinamiche che la caratterizzano, al contrario, sembrano divenire sempre più violente e sempre meno confinate nei luoghi ove esse si generano. Fenomeni quali quelli del Califfato e di destabilizzazione di regioni importanti del nostro vicinato per motivi sociali, economici, sanitari, fideistici o di più tradizionale politica di potenza, ci impongono di guardare a tali eventi con preoccupazione. Preoccupazione che nasce dalla consapevolezza di dover assicurare nel lungo termine e con i nostri alleati quella condizione di sufficiente deterrenza, che è funzionale a prevenire futuri conflitti nelle regioni euro-atlantica ed euro-mediterranea e dalla responsabilità di dover anticipare, impedire ed eventualmente gestire eventi che dalle situazioni d'instabilità si possono generare in termini di minacce e attacchi alla nostra integrità nazionale, alla nostra sovranità ed ai nostri interessi vitali, non escludendo anche i rischi generati da migrazioni di massa, pandemie, terrorismo e criminalità.
4. In tale prospettiva, la "funzione Difesa" e il suo strumento operativo rappresentato dallo Strumento militare, costituiscono un elemento imprescindibile del sistema nazionale posto a tutela e garanzia delle nostre libertà. Libertà conquistata col sacrificio delle generazioni passate e che è la condizione prima per la salvaguardia delle libere istituzioni e dei diritti dei cittadini.
5. Di fronte ad una situazione di crescente instabilità e insicurezza internazionale, quindi, vi è oggi per l'Italia un grande bisogno di affrontare con razionalità, metodo e lungimiranza il problema della sicurezza e della difesa del Paese, non limitandosi alla pur doverosa gestione degli eventi improvvisi, ma sviluppando una strategia più ampia e omnicomprensiva che coinvolga anche tutte le capacità esprimibili dalla nostra società. La difesa dello Stato, infatti, non può e non deve limitarsi

esclusivamente all'azione, comunque indispensabile, svolta dalle Forze armate nel proprio ambito di competenza. Deve costituire un unicum ove ogni segmento della società, in funzione delle proprie attitudini e capacità, concorre alla creazione di quella ampia e coordinata cornice di sicurezza che è reale garanzia di libertà per il nostro Paese.

6. Questa sfida richiede che il Governo e il Parlamento s'interrogino sui grandi temi della sicurezza e della difesa del Paese, al fine di giungere alla definizione di una strutturata Strategia di Sicurezza Nazionale che sia in grado di affrontare e gestire in modo coordinato e sinergico i problemi di sicurezza che attendono l'Italia nel futuro.
7. Inoltre, l'intensa attività condotta dalla Difesa nei teatri d'intervento richiede di dedicare una rinnovata attenzione al tema del "comando delle Forze armate", in particolare nel corso delle operazioni militari, anche alla luce delle numerose missioni condotte a sostegno della stabilità internazionale negli ultimi decenni. Ferme restando le attribuzioni degli organi costituzionali appare utile una riflessione sull'adeguatezza degli organi decisionali e le connesse strutture di supporto, costituiti negli anni per far fronte a situazioni di crisi o di emergenza. Il loro funzionamento, infatti, risente fortemente sia del limitato scopo a essi conferito all'atto della loro costituzione, sia dell'assenza di una specifica normativa di livello primario che ne definisca attribuzioni e configurazione. È, quindi, opportuno studiare nuove soluzioni al fine di assicurare la giusta collocazione al delicato processo decisionale relativo all'esercizio della forza militare, nel rispetto degli inderogabili principi costituzionali e delle ineludibili esigenze di tempestività ed efficacia.
8. In tale ottica e con tale prospettiva si colloca l'iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale di questo Libro Bianco, che ha il triplice scopo di:
  - indicare, con una prospettiva di medio termine, quale strumento militare meglio possa affrontare le sfide e le opportunità che sono di pertinenza del dicastero della Difesa in tema di sicurezza internazionale e di difesa;
  - individuare quale modello di governance e di conseguente organizzazione meglio possa garantire al Dicastero la sua rispondenza a moderni criteri di efficacia, efficienza ed economicità, per consentire alla Difesa di affrontare con successo le sfide odierne e future.
  - sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di contribuire in modo organico allo sforzo del Paese per sviluppare l'indispensabile cornice di sicurezza cui si faceva prima riferimento.
9. Gli elementi contenuti nel presente Libro Bianco costituiscono la base per lo sviluppo delle soluzioni attuative che dovranno essere affinate e realizzate in tempi rapidi, secondo le indicazioni delineate nel capitolo finale.

### **Quale Strumento militare per la sicurezza internazionale e la difesa**

10. Gli italiani della nostra generazione hanno vissuto un lungo periodo nel quale è stato possibile usufruire di una cornice di sicurezza ampia e nella quale la partecipazione agli sforzi della comunità internazionale per la pace e la stabilità internazionale poteva essere il risultato di una "scelta". La situazione odierna non consente di sottovalutare che il coinvolgimento diretto in talune delle crisi in atto o potenziali potrebbe diventare un impegno inevitabile. È, dunque, necessario prevenire l'insorgere di tali situazioni e intervenire opportunamente, in caso d'insuccesso, per contenerle prima che le stesse divengano troppo grandi perché siano affrontate con limitati sacrifici.
11. La crisi economico-finanziaria e la necessità di contenere il debito pubblico, tuttavia, non consentono al Paese di fornire, nel breve termine, tutte le risorse che sarebbero necessarie per affrontare queste sfide con tutti gli strumenti auspicabili e in tutte le situazioni. Mediante una sapiente scelta e uso degli strumenti che sarà possibile rendere disponibili, occorre individuare le corrette priorità d'azione e i più opportuni modi d'intervento per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici che s'intendono comunque conseguire.

12. In secondo luogo, occorre compendiare la duplice esigenza di predisporre quanto necessario per fronteggiare nell'immediatezza le situazioni di crisi in cui il Paese è coinvolto e di preservare, in una prospettiva più ampia e di lungo termine, la capacità di affrontare situazioni di conflittualità di natura tradizionale. Quest'ultima evenienza, oggi percepita come meno probabile, non può essere trascurata poiché è in grado di compromettere più di ogni altra circostanza gli interessi vitali nazionali, inclusa la sopravvivenza stessa dello Stato.
13. Infine, occorre comprendere come e quanto le differenti Organizzazioni Internazionali cui l'Italia aderisce concorrano alla sicurezza internazionale e alla difesa del Paese. L'adesione all'Alleanza atlantica è vitale per la sua funzione strategica e utile anche per ridurre l'impatto complessivo della funzione difesa sul bilancio nazionale. In quest'ottica va valutato come tale partecipazione richieda di dover far fronte a una giusta suddivisione delle responsabilità, che sia proporzionale alle potenzialità complessive del Paese. La partecipazione al processo d'integrazione europea nel campo della difesa, d'altra parte, richiede di interrogarsi su quali strumenti politici e normativi vadano sviluppati per renderlo produttore di maggiore sicurezza. Da ultimo, la necessità di contribuire alle iniziative di pace delle Nazioni Unite, rende necessario predisporre tutte quelle attività che possono rendere credibile il ruolo del Paese nell'Organizzazione.

### **La riforma interna del dicastero della Difesa**

14. Il dicastero della Difesa sta affrontando un momento storico complesso e caratterizzato da pressanti esigenze, le quali richiedono di agire rapidamente ed efficacemente al fine di preservare, e in una prospettiva di più lungo termine rafforzare, la funzione fondamentale che esprime. Allo stesso tempo, il Governo sta puntando a un'ampia riforma della Pubblica Amministrazione, al fine di dotare lo Stato di strumenti moderni per lo sviluppo delle attività cui è preposto. Pur nella tutela delle peculiarità connesse alle funzioni da svolgere, quindi, è interesse del Paese che anche la Difesa s'inserisca in tale momento riformatore.
15. Inoltre, occorre evidenziare come lo Strumento militare sia stato oggetto negli ultimi venti anni di diversi adeguamenti per rispondere a molteplici esigenze contingenti. La recente legge n° 244 del 2012, peraltro, ha disposto una rilevante contrazione numerica delle Forze armate, per un volume pari a circa il 25% della sua consistenza, e introdotto nuove modifiche organizzative. Appare quindi evidente l'esigenza di procedere a una più organica e completa revisione della governance della Difesa, la quale, riprendendo lo spirito della riforma Andreatta del 1997 e attuandola pienamente, possa portare a una struttura realmente integrata e distinta da maggiore efficacia efficienza e, soprattutto, economicità di funzionamento.
16. Il tema del personale rappresenta una delle criticità più rilevanti per la Difesa che negli ultimi due decenni ha visto rendere concrete importanti riforme, quali la sospensione della leva e l'introduzione del "modello professionale" e del servizio militare femminile. Oggi, dopo un sufficiente periodo di esperienze di funzionamento e di parziali adattamenti di legge, emerge chiara l'esigenza di rivedere in modo sistematico, rinnovandolo, armonizzandolo e rendendolo più semplice, sia il corpo normativo che regola il processo di arruolamento e di progressione di carriera, sia i provvedimenti che definiscono il quadro giuridico generale di riferimento per il personale.
17. La necessità di una guida più coordinata e trasparente, infine, richiede che siano modificati anche alcuni processi decisionali e di funzionamento interno, per garantire una più efficace direzione politica del dicastero e una sua migliore interconnessione con gli altri Ministeri, nell'ambito di un'azione unitaria di Governo del Paese condotta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per quanto attiene alla cooperazione tra le istituzioni, inoltre, appare necessario anche indagare su come migliorare i necessari rapporti con il sistema degli enti regionali e locali. La proiezione delle funzioni della Difesa verso azioni e interventi non esclusivamente militari, ad esempio per le attività concorsuali in caso di gravi calamità, richiede, infatti, una riflessione sulle esigenze di integrazione e di coordinamento con i poteri locali e le funzioni pubbliche dislocate nel sistema delle autonomie che andrà sviluppata.

## La Difesa e lo Stato

18. La funzione svolta dalla Difesa è prevista costituzionalmente e fondamentale per lo Stato poiché ne preserva l'esistenza stessa e crea quella cornice di sicurezza che è condizione indispensabile per lo sviluppo del Paese. In periodi di crisi e transizioni, come quello che stiamo vivendo, appare tuttavia indispensabile ulteriormente rinsaldare la connessione forte e vitale che dovrebbe sempre esistere tra la Difesa e gli altri Dicasteri, tra le Forze armate e gli altri strumenti d'azione del Paese e tra i militari e il resto dei cittadini, per realizzare quella compenetrazione tra le diverse parti del medesimo organismo che è funzionale alla vita stessa della nostra comunità.
19. E' esigenza primaria per il nostro Paese far meglio comprendere i compiti, le funzioni e le peculiarità della Difesa e dei "cittadini in divisa" che la servono, al fine di assicurare una piena conoscenza dei fatti, delle esigenze, dei vantaggi e dei possibili rischi correlati. Su questa base i cittadini e i loro rappresentanti eletti potranno giungere a decisioni razionali e pienamente informate e a una piena assunzione di responsabilità in un settore critico come quello della Difesa. In tale processo, essenziale rimane l'opera di confronto e raccordo tra il Governo e il Parlamento, per la quale dovranno essere sviluppate nuove modalità di informazione e relazione, nel rispetto delle rispettive competenze costituzionali.
20. Affrontare in chiave moderna il problema della sicurezza e difesa del Paese richiede un approccio omnicomprensivo e multi-disciplinare. Occorre interrogarsi su come vada sviluppato l'insieme delle differenti capacità che consentono al Paese di essere più sicuro e se sia ipotizzabile un'evoluzione dello stesso concetto di "difesa" per renderlo più allargato e inclusivo anche delle diverse prospettive e capacità che lo animano. Tale concetto, peraltro, ben s'integra con quanto previsto dalle innovazioni avviate dal Governo nell'ambito della riforma del cosiddetto "terzo settore", in particolare in merito al ruolo e alle funzioni del Servizio Civile Nazionale. In questo sforzo, l'elemento di raccordo che dovrebbe sottintendere tal evoluzione è costituito dai valori condivisi che permeano l'esistenza stessa del nostro Paese.
21. Una reale condivisione del medesimo quadro di valori tra i cittadini e le loro Forze armate richiede una costante comunicazione e un'assidua interazione tra le parti, la quale faccia della trasparenza, della pubblica utilità e della critica costruttiva, le basi del rapporto di fiducia che deve sempre esistere tra istituzioni e cittadini.
22. Con l'intento di contribuire allo sforzo compiuto dall'intera comunità nazionale, il presente lavoro intende dare un preciso e deciso impulso alla trasformazione dello Strumento militare in chiave di maggiore efficienza, efficacia ed economicità di gestione. Costituisce il punto di partenza per una complessa opera di riforma e adeguamento delle nostre Forze armate, oltre che la base per l'avvio di un'ampia e matura riflessione in merito ai temi della sicurezza internazionale e della difesa. Il periodo storico che viviamo lo richiede, i cittadini che giornalmente osservano i gravi avvenimenti internazionali lo chiedono ed è nostro dovere quale Governo fare ogni sforzo possibile per affrontare con determinazione questi problemi e dare le migliori risposte possibili nell'interesse del Paese.





## Il quadro strategico

### L'evoluzione dello scenario strategico

23. Il sistema delle relazioni internazionali presenta un elevato grado di complessità dovuta all'interconnessione di numerosi fattori e attori. Ciò costituisce al tempo stesso un elemento di dinamicità e di forza dell'intero sistema, ma anche di vulnerabilità perché le perturbazioni e le crisi si propagano facilmente e rapidamente. L'Italia è profondamente inserita nel sistema internazionale, sotto ogni punto di vista. Trae vantaggi e beneficia di questa forte interconnessione e la alimenta in maniera non trascurabile. Oltre a quella tecnologica e commerciale, anche la dimensione delle conoscenze e della cultura fanno del nostro Paese un attore non marginale.
24. L'Italia, peraltro, presenta alcune sensibilità generate dalla sempre crescente interazione e interdipendenza con il resto del mondo, a causa della sua posizione geografica e della dipendenza dall'estero in termini di approvvigionamento di risorse. Come conseguenza, producono effetti sull'Italia quasi tutti i fenomeni sociali, culturali, economici o politici che in varia misura alterano gli equilibri esistenti sia a livello globale, sia regionale.
25. La politica generale dell'Italia, e la politica di difesa in particolare, non possono, quindi, prescindere da una visione ampia e diversa dei problemi e delle dinamiche in atto, proiettate su scala globale e capaci di abbracciare contemporaneamente molteplici dimensioni. L'opzione rappresentata da una politica di difesa focalizzata totalmente su alcune specifiche aree geografiche oppure su alcuni definiti fattori di rischio non appare coerente con le esigenze strategiche di un Paese così profondamente inserito nelle dinamiche globali. D'altra parte, stante le effettive dimensioni del Paese e dei suoi interessi complessivi, questa esigenza impone l'adozione di un rigoroso realismo nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti d'intervento. Ogni differente scelta che facesse deflettere verso un approccio "non realista" ai problemi della sicurezza internazionale si tramuterebbe in un forte dispendio di risorse e in una tutela degli interessi nazionali molto meno che ottimale.
26. Il presente Libro Bianco, pertanto, non poteva che svilupparsi da una preliminare individuazione dei fattori più rilevanti che caratterizzano l'attuale ambiente internazionale e delle principali tendenze che ne condizionano l'evoluzione. Tale sforzo si è reso necessario non tanto per proporre un modello predittivo e deterministico delle future minacce o rischi alla sicurezza nazionale, quanto invece per ridurre il livello d'indeterminazione e d'incertezza che caratterizza l'analisi, individuando un più preciso ambiente di riferimento all'interno del quale operare le differenti scelte.
27. Nell'ambito delle Linee Guida a questo documento si è affermato che l'attuale periodo è contraddistinto da due fenomeni geopolitici concorrenti e concomitanti: una progressiva globalizzazione dei fenomeni e delle problematiche, che tende a trasformare il mondo in un "villaggio globale" ad alto livello d'interconnessione e, almeno per una parte del mondo, ad alta interdipendenza, e un parallelo processo di frammentazione, che genera indebolimento strutturale e destabilizzazione specialmente delle identità statali meno forti o di nuova costituzione.
28. L'attuale situazione internazionale è caratterizzata da una diffusa e frequente instabilità, foriera di conflitti non sempre limitati e catalizzata da fattori politici, sociali, economici, ambientali o fideistici.

Questo appare più probabile nelle aree con problemi economico-sociali o che il processo di trasformazione globale post guerra fredda ha privato di riferimenti tradizionali di guida e stabilità. Diversi fattori interagiscono nell'influenzare il futuro scenario di sicurezza internazionale e nel favorire la tendenza a creare nuove situazioni d'instabilità in aggiunta a quelle irrisolte del secolo scorso. Fra essi se ne possono indicare i più rilevanti.

29. **Mutamento degli equilibri di potere a livello globale.** Il processo di progressiva affermazione di un nuovo equilibrio a livello mondiale su base policentrica o, secondo alcuni, su base a-centrica e regionale, derivante dall'affermazione di nuove potenze emergenti, potrebbe portare, già nel medio termine, a nuove sfide politiche, economiche o militari. Di qui il possibile insorgere di nuove situazioni di conflitto, magari localizzate, ma potenzialmente di rilevante impatto per il Paese, per l'Europa e per l'Alleanza atlantica. A livello globale, guerre tradizionali tra Stati per il controllo delle risorse o per il riaccendersi di situazioni irrisolte nel tempo, potrebbero provocare un effetto domino con un allargamento delle situazioni di crisi. A livello regionale, mutamenti degli equilibri di potere, quali quelli prodotti da situazioni di conflitto nella regione euro-atlantica, dall'indebolimento o dall'inefficacia della azione dell'Alleanza atlantica e dagli squilibri tra le risorse per la difesa e le sfide alla sicurezza da affrontare, potrebbero rendere meno improbabili nuove situazioni di conflitto.
30. **Cambiamenti delle strutture politiche.** Sembra rallentare il processo, caratterizzante il decennio trascorso, di progressiva transizione di regimi autocratici o illiberali verso forme di maggiore democrazia. Sebbene per molte popolazioni sia ormai acquisita la coscienza di potersi aspirare, la reale possibilità di giungere a un compiuto sistema democratico non è sempre garantita in un numero crescente di casi. Tale situazione, acuita da crisi economiche e sociali, può portare a fenomeni di instabilità interna e a guerre civili anche in Paesi che oggi appaiono stabili.
31. **Maggiore influenza e pervasività delle tecnologie.** L'attuale velocità dei cicli di ricerca e sfruttamento delle tecnologie, unitamente al processo d'innovazione derivante dall'uso integrato di quelle esistenti o emergenti, porterà a una maggiore accelerazione al cambiamento. Parimenti, il tradizionale margine di superiorità tecnologica detenuto dalle capacità per uso militare si è eroso a vantaggio delle tecnologie di uso civile, dove sovente quest'ultime sono disponibili anche a costi inferiori, determinando una più ampia possibilità di accesso alle tecnologie, comprese quelle più sofisticate. Questo amplierà le possibilità del loro uso da parte di attori non statali per offendere eventuali nemici o oppositori, significativamente diminuendo la capacità di prevenzione e controllo degli organi statali preposti.
32. **Centralità delle reti informatiche.** Il mondo sta divenendo sempre più connesso e integrato e tale situazione porta alla possibilità di avere accesso universale alle conoscenze e all'informazione. La particolare dipendenza dell'Occidente da un sistema di reti informatiche che sia funzionante, sicuro e resiliente comporta l'affermazione di un nuovo dominio operativo, quello cibernetico, che dovrà essere presidiato e difeso. Gli effetti di attacchi cibernetici alle reti o ai servizi informatici possono essere particolarmente distruttivi per i Paesi occidentali e, se di successo, comportare effetti sulla società paragonabili a quelli di un conflitto combattuto con armi convenzionali.
33. **Cambiamenti demografici.** L'evoluzione demografica produrrà numerosi effetti sulla nostra società in termini di dinamiche economiche, sociali e di sicurezza. Per quanto attiene agli aspetti connessi con la sicurezza internazionale e la difesa, la diffusa povertà, gli elevati tassi di disoccupazione e la relativamente bassa scolarizzazione produrranno in molti Paesi tensioni sociali e spinte migratorie che potrebbero generare difficoltà anche nei Paesi oggetto di tali esodi. In Europa, limitati tassi di natalità e l'invecchiamento della popolazione potrebbero portare a tensioni intergenerazionali oltre che ad un impatto sulla disponibilità di personale giovane e qualificato per le strutture di sicurezza e difesa.
34. **Urbanizzazione.** Si stima che nel 2040 il 65% della popolazione mondiale vivrà in grandi agglomerati di città e che il 95% di questo incremento della popolazione urbana avverrà nelle megacittà dei Paesi in via di sviluppo. Tale processo avrà un rilevante impatto sulle dinamiche di gestione della sicurezza in tali Stati, sia incrementando i possibili conflitti nelle aree urbane per l'incapacità di

assicurare i bisogni primari di tali realtà, sia esasperando le difficoltà di eventuali interventi militari o di polizia, per la difficoltà di discriminare tra elementi combattenti e popolazione inerme.

35. **Scarsità di risorse naturali.** Le Nazioni in via di sviluppo hanno bisogno di crescenti livelli di energia e di materie prime per sostenere la loro crescita. La competizione per tali risorse potrebbe produrre un più elevato livello di tensione internazionale con conseguenti possibili conflitti. Più grave è la crescente scarsità di risorse vitali, quali l'acqua e il cibo, generata dalla crescita demografica, dai mutamenti climatici e da un utilizzo irrazionale dei territori. Essa è alla base di fenomeni di migrazione e potrebbe portare a una forte competizione, anche armata, per il possesso di tali risorse.
36. **Mutamenti climatici.** I cambiamenti del clima a livello globale hanno un crescente impatto sulle nostre società sempre più urbanizzate e dipendenti da territori ove l'intervento dell'uomo ha profondamente modificato l'equilibrio naturale esistente. In tale situazione, gli effetti dei fenomeni naturali diventeranno più pronunciati, trasformandosi più frequentemente in disastri naturali con effetti devastanti. Oltre che indebolire le capacità di resilienza complessiva delle nostre società, i disastri di larga portata potrebbero consentire ad attori opportunisti di conseguire vantaggi nello scenario internazionale in termini politici, finanziari ed economici.
37. **Globalizzazione delle risorse finanziarie.** I sistemi finanziari che gestiscono le risorse più importanti del pianeta tendono a essere sempre più interconnessi e non correlati a precise identità statali. Ciò provoca in alcuni casi una diminuzione della reale sovranità di molti Paesi, la difficoltà di gestire le situazioni di crisi a livello nazionale con gli strumenti tradizionali e l'aumento degli attori in ogni specifica situazione di crisi.
38. **Identitarismo localista.** La progressiva affermazione di realtà locali su base identitaria provoca un crescente indebolimento e frammentazione degli esistenti stati, con l'incapacità di gestire a livello centrale i fenomeni complessi che caratterizzano il XXI secolo. In taluni casi, tale debolezza apre la via all'affermazione di realtà non-statali transnazionali su base confessionale o criminale, la cui violenza e velocità di diffusione hanno rilevanti impatti sulle condizioni di sicurezza regionale o globale. Gli effetti di tali situazioni di conflitto, infatti, potrebbero portare ad attacchi a infrastrutture critiche, a mutamenti con la forza di equilibri politici e alla compromissione dei flussi commerciali ed energetici. Di particolare gravità potrebbero essere le conseguenze derivanti dal possesso da parte di queste realtà di strumenti di offesa di natura chimica, batteriologica, radiologica o nucleare, la cui sola minaccia di utilizzo potrebbe avere gravi conseguenze politiche, sociali ed economiche.
39. **Diminuzione degli investimenti per la difesa.** Tale fenomeno è pronunciato nel mondo occidentale e si accompagna a una tendenza inversa nel resto del mondo, in particolare nelle potenze regionali. Per i Paesi occidentali, la contrazione delle spese militari è correlata a una diffusa minore sensibilità verso i temi della difesa nel confronto con altri problemi di natura economica e sociale. Protratta nel tempo, tale tendenza diminuirà la capacità di prevenzione e deterrenza dei Paesi occidentali, aumenterà il livello di possibili rischi e minacce alla sicurezza e comprometterà le capacità complessive di difesa sia degli interessi vitali e strategici, sia dei valori fondanti delle nostre strutture democratiche.

### **La sicurezza della regione euro-atlantica**

40. La regione euro-atlantica non è definibile esclusivamente in termini di perimetro geografico, quanto piuttosto dalla comunanza dei valori e dal comune credo democratico che sono espressi dalla comunità di Stati che ne fanno parte. Dalla fine della Seconda Guerra mondiale il rapporto costruito tra gli Stati Europei e quelli Nord Americani ha rappresentato uno dei più saldi e duraturi pilastri dell'equilibrio mondiale. Esso ha assunto anche le vesti di un'alleanza militare – il Patto Atlantico – ma rappresenta in realtà, fin dalle origini, un legame molto più vasto e profondo.
41. E' un legame di valori condivisi, seppure vissuti con accenti diversi sulle due sponde dell'Atlantico. E' il frutto di una compenetrazione fra le rispettive economie che non ha uguali in nessun'altra sfera di rapporti fra nazioni. E' stato uno dei fattori propulsivi del cammino verso l'integrazione europea e

capace di coagulare un gruppo di nazioni in grado di lasciarsi alle spalle le divisioni del passato e di ricercare insieme la realizzazione dei valori fondanti dell'Occidente: libertà, pace, benessere e sviluppo. Anche da un punto di vista economico lo spazio euro-atlantico rappresenta un'area vitale per l'Italia: in tale zona, infatti, si sviluppano il 68% dell'import e il 75% dell'export commerciale nazionale, senza menzionare l'elevata penetrazione industriale esistente e la struttura della filiera strategica delle attività comuni di ricerca tecnologica e di formazione professionale.

42. Appare dunque evidente come la regione euro-atlantica rappresenta il fulcro degli interessi nazionali e, in quanto tale, la sua sicurezza costituisce la priorità assoluta del Paese. Il dettato costituzionale di difesa della Patria come sacro dovere di ogni cittadino, dunque, si rende operativo anche mediante la più ampia difesa della pace e della stabilità nella regione euro-atlantica. Nell'ambito di tale architettura, la piena e convinta adesione nazionale all'Alleanza atlantica e lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione delle Difese dei Paesi dell'Unione europea, rappresentano le chiavi di volta per la tutela, anche per il futuro, della sicurezza e difesa nazionale e comportano non solo vantaggi ma anche precisi obblighi e oneri.

### **La sicurezza della regione euro-mediterranea**

43. La posizione geografica, i flussi economico-commerciali e l'interconnessione storico-culturale, collocano il nostro Paese al centro di un'ampia zona geopolitica, con caratteristiche proprie e chiaramente definibili, denominata area euro-mediterranea. Essa rappresenta uno spazio complesso e molto diverso in termini di sistemi politici, sociali, economici, culturali e religiosi, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del mare Mediterraneo.
44. Tale gravitazione congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, del Mar Nero, quella mediterranea del Medioriente e il Maghreb. In alcune di queste, profondi sconvolgimenti economici, politici e sociali hanno generato nuovi e violenti fenomeni criminali, sanguinose guerre civili e il radicamento del terrorismo e dell'insurrezione transnazionale, che vede nell'immigrazione clandestina e nel proselitismo militante potenziali strumenti di diffusione anche in Europa. Queste criticità e la dipendenza energetica da taluni di questi Paesi, rendono la stabilità della regione euro-mediterranea un vitale interesse nazionale.
45. Proprio nella regione Euro-mediterranea si assiste all'indebolimento delle strutture statali tradizionali e al perseguimento di modelli sociali e culturali alternativi a quello democratico. In tempi recenti, questo fenomeno si è acuito per l'affermarsi di gruppi in grado di prendere il controllo d'interesse aree sulle quali esercitare un potere civile, militare, economico e giudiziario. La globalizzazione dell'informazione, peraltro, permette a questi gruppi di esportare con successo il proprio modello, con il risultato di diffondere rapidamente il loro credo e di replicarsi anche a grande distanza geografica.
46. E' particolarmente allarmante l'evoluzione del terrorismo da una configurazione tesa esclusivamente a minare la solidità delle istituzioni esistenti a una che prevede la loro piena e ufficiale sostituzione. Il terrorismo, infatti, potendo contare su basi d'appoggio di tipo statale, sia pure non riconosciute dalla comunità internazionale, evolve dalla condizione in cui necessitava comunque di occultarsi e nascondersi ad una in cui sfida apertamente le istituzioni e gli equilibri locali, regionali e globali.
47. La minaccia rappresentata da attori capaci di coniugare con successo azioni di tipo terroristico transnazionale, criminale, militare e mediatico, porta ad un superamento dei tradizionali concetti di "sicurezza" e "difesa" ed a una progressiva evoluzione degli strumenti necessari per affrontare i problemi di sicurezza interna e difesa esterna. Tale mutazione evoca la necessità di una più ampia capacità di risposta integrata intergovernativa, nella quale il contributo dello Strumento militare rappresenta comunque un elemento essenziale.
48. La complessità delle situazioni e la diversità degli attori che agiscono in tale area rendono al momento non ipotizzabile un sistema di sicurezza regionale che sia stabile ed efficace. Nel medesimo tempo, la prossimità geografica e la diretta influenza sull'Italia degli eventi che in tale zona si sviluppano, non consentono di ignorare l'evoluzione di varie situazioni di crisi e di stato di

conflitto presenti nell'area. Queste situazioni, se non adeguatamente affrontate e composte, potrebbero ulteriormente compromettere la già fragile situazione di sicurezza regionale.

49. In tale ottica, vi è dunque un interesse vitale nazionale a operare affinché la regione euro-mediterranea possa evolvere verso una situazione di maggiore stabilità, progresso economico e rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, nel cui ambito il processo di competizione democratica possa sostituire quello della contrapposizione conflittuale. L'attuale situazione, tuttavia, evidenzia come lo stato delle cose sia ancora lontano dalla condizione desiderata e come sia necessario per il Paese assumere responsabilità maggiori e un ruolo di partecipante attivo allo sforzo della comunità internazionale per risolvere tali situazioni di crisi.
50. In definitiva, per l'Italia non è possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale. Mentre nel contesto euro-atlantico la partecipazione a consolidati meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva (Alleanza atlantica e Unione Europea) assicura al Paese un'adeguata condizione di sicurezza, la possibilità di creare analoghe condizioni nella regione euro-mediterranea richiede che la stessa divenga l'ambito di azione prioritario degli interventi nazionali.
51. La regione euro-mediterranea, tuttavia, non rappresenta un sistema chiuso o non influenzato dalle dinamiche che avvengono in altre zone, in particolare in quelle a essa direttamente adiacenti. Non è possibile, infatti, affrontare talune situazioni di crisi che si sviluppano nelle aree di più diretto interesse senza un'ampia comprensione delle dinamiche complesse che le hanno generate e un coinvolgimento nelle iniziative tese alla loro risoluzione. Per la tutela degli interessi nazionali e per il consolidamento della cornice di sicurezza e difesa, pertanto, particolare interesse rivestono le aree del Mashreq, del Sahel, del Corno d'Africa e dei Paesi del Golfo Persico:
- a. **Il Mashreq.** Con il termine Mashreq, inteso quale sinonimo di "non-Maghreb", si individua generalmente l'insieme dei paesi arabi che si trovano a est rispetto al Cairo. Si tratta quindi della macroregione orientale del mondo arabo-musulmano, la cui instabilità si è amplificata nel corso degli ultimi vent'anni a causa di una diffusa conflittualità sia interna ad alcuni Stati, sia transnazionale, generata da fattori di natura economica, politico-sociale e religiosa. La possibilità che alcuni rilevanti fenomeni di natura terroristica possano destabilizzare regioni a noi più prossime se non, addirittura, colpire lo stesso territorio nazionale, rappresenta un chiaro segnale della necessità di partecipare attivamente agli sforzi della comunità internazionale volti a conseguire, mediante l'uso sapiente di tutti gli strumenti a disposizione e nel rispetto delle volontà dei legittimi governi dei Paesi dell'area, migliori condizioni di pace e stabilità regionali.
  - b. **Il Sahel.** Il Sahel è una fascia di territorio dell'Africa sub-sahariana che si estende tra il deserto del Sahara a nord e la savana del Sudan a sud, e tra l'oceano Atlantico a ovest e il Mar Rosso a est. Essa costituisce una zona di limitato sviluppo economico ove permangono aree di estrema povertà percorse anche da una continua conflittualità di natura religiosa e tribale. La mancanza di strutture statali in grado di tutelare adeguatamente le condizioni di sicurezza interna di questi Paesi rende possibile che da essi si proiettino fattori d'instabilità verso l'area mediterranea, specialmente in termini di migrazioni di massa, di traffici illeciti e di penetrazione di affiliati al terrorismo internazionale. Preoccupano anche le condizioni che favoriscono lo sviluppo e la diffusione di pandemie, sebbene i sistemi di prevenzione e controllo nazionali in atto si siano dimostrati efficaci. L'intervento della Comunità Internazionale potrebbe vedere, anche in questo caso, il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.
  - c. **Il Corno d'Africa.** Il Corno d'Africa costituisce un'area di tradizionale presenza nazionale, facilitata e stimolata da una vicinanza culturale delle popolazioni locali al nostro Paese e dalla posizione strategica di crocevia dei flussi commerciali marittimi da e verso l'area mediterranea. La stabilità politica e sociale dell'area e la creazione di migliori condizioni di vita per le popolazioni, hanno una significativa rilevanza, sia pure indiretta, per la sicurezza della regione mediterranea,

prevenendo la recrudescenza di fenomeni quali quello della pirateria, riducendo l'emigrazione verso l'Europa e impedendo che nell'area possa trovare terreno fertile l'espansione di gruppi terroristici di matrice religiosa estremista. Come per il Sahel, si tratta di un'area che potrebbe vedere il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.

- d. **La regione del Golfo Persico.** La regione dei Paesi che si affacciano sul Golfo Persico riveste una particolare importanza strategica, poiché in tale area ancora gravita una quota rilevante della produzione e commercio mondiale di prodotti petroliferi. Alcuni Paesi, inoltre, sono attori attivi e importanti nelle dinamiche che possono influenzare la stabilità dell'area mediterranea e sono partner di rilievo del nostro Paese. Per tali ragioni esiste un interesse nazionale e della comunità internazionale alla stabilità dell'area e a preservare la libertà dei flussi commerciali che ivi si sviluppano.

### La sicurezza globale

52. Come membro importante della comunità internazionale con prospettive economiche e interessi politici globali, l'Italia è sia capace, sia desiderosa di esercitare un ruolo di responsabilità a livello internazionale, agendo secondo le sue possibilità per contribuire a garantire la pace e lo sviluppo. In questo sforzo, l'Italia attribuisce fondamentale importanza al ruolo della più vasta comunità internazionale, la quale trova nelle Nazioni Unite l'organizzazione globale di riferimento e nel suo ambito la possibilità di sviluppare azioni congiunte con le organizzazioni multinazionali esistenti. L'Italia è pienamente consapevole che solo un'azione condivisa e partecipata con altre Nazioni può realisticamente condurre agli obiettivi auspicati. Quale conseguenza, l'Italia ha nel tempo sviluppato una profonda interconnessione e, in alcuni casi, interdipendenza con molti Paesi, mantenendo un'estesa rete di relazioni economiche, politico-culturali e militari, anche al di fuori della nostra area regionale.
53. La più ampia sicurezza degli interessi nazionali, dunque, richiede che l'Italia condivida attivamente la responsabilità del processo che è stato avviato dalla comunità internazionale e che è teso a creare migliori condizioni di vita, pace e sviluppo per tutte le popolazioni del mondo. Nell'ambito di un approccio multidimensionale e in accordo alle possibilità e alle priorità, il Paese opererà, quindi, non solo per la salvaguardia degli interessi nazionali, ma anche per la protezione e la tutela delle popolazioni nelle aree di crisi e per lo sviluppo e la promozione di livelli crescenti di sicurezza e stabilità globale.





## La politica di sicurezza internazionale e difesa

### Interessi e obiettivi nazionali

54. Il fine ultimo della politica nazionale di sicurezza internazionale e difesa è la protezione degli interessi vitali e strategici dell'Italia. Tale obiettivo richiede che sia assicurata la difesa dello Stato e della sua sovranità, che sia perseguita la costruzione di una stabile cornice di sicurezza regionale e che si operi per facilitare la creazione di un ambiente internazionale favorevole. Sebbene multiformi strumenti d'azione intergovernativa potranno essere impiegati dal Governo per il raggiungimento di tali obiettivi, la capacità delle Forze armate di difendere l'Italia e i suoi interessi rimangono centrali.
55. Negli ultimi venti anni, infatti, la partecipazione della Difesa alle operazioni militari multinazionali ha rafforzato il ruolo internazionale dell'Italia, permesso di consolidare le nostre relazioni nell'ambito delle alleanze e di svilupparne di nuove, anche con gli attori emergenti. Un impegno notevole in termini di risorse umane e materiali, pagato anche con un elevato tributo di sangue, in cui le Forze Armate hanno dimostrato di poter operare con successo anche in condizioni ambientali difficili. In piena armonia con l'azione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'azione delle Forze Armate ha quindi consentito di rafforzare, a vantaggio del "Sistema Paese", il ruolo della Difesa quale attore primario nell'ambito della sicurezza internazionale.
56. Come enunciato nelle Linee Guida a questo documento, il ruolo dell'Italia nel mondo è determinato dai nostri interessi vitali e strategici come Nazione e come membro di rilievo della comunità internazionale. In realtà, tali due fattori sono intimamente legati, poiché gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale. Questi ruoli e interessi, inoltre, devono essere visti in relazione al fatto che il Paese è parte integrante del sistema globale nella sua duplice accezione di contributore e di recettore dei limiti e vincoli che il sistema stesso pone.
57. L'Italia è uno dei principali e più rilevanti Paesi europei e un membro fondatore dell'Unione europea. Il nostro futuro sociale, politico ed economico è senz'altro ancorato all'Europa e al suo divenire. I nostri interessi di sicurezza coincidono in larga misura con quelli di altri partner europei ed è pertanto vitale per l'Italia preservare la sicurezza e la stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, obiettivo che è perseguibile garantendo l'efficacia dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica quali strumenti collettivi, politici e militari, in grado di tutelare tale interesse.
58. L'Italia ritiene strategico il rafforzamento della Politica Comune di Sicurezza e Difesa e per questo promuove attivamente un'evoluzione del ruolo dell'Europa secondo dinamiche che prevedano una crescente integrazione di risorse e capacità tra i Paesi membri. In tale ottica, ad esempio, si pone l'azione del Governo per l'ulteriore sviluppo di incentivi e approcci innovativi nella cooperazione di difesa, anche studiando misure fiscali che non provochino distorsioni di mercato che comprendano una riflessione sull'esclusione di alcuni investimenti della Difesa dalle soglie del Patto di crescita e Stabilità. Il legame transatlantico potrà trovare nuova energia da una più stretta intesa tra la dimensione europea della difesa e la NATO, superando le suggestioni che portano ancora a preferire le relazioni bilaterali su quelle multilaterali.
59. Gli interessi nazionali, tuttavia, non sono confinati all'interno dell'Europa: quale economia principalmente di trasformazione, gran parte delle possibilità di sviluppo nazionale dipendono dalla capacità di attirare investimenti stranieri e dal commercio internazionale, cui siamo tributari di

numerose risorse primarie senza le quali le possibilità di sostentamento nazionale e di sviluppo economico sarebbero severamente compromesse.

60. I nostri interessi economici, la nostra storia particolarmente ricca e complessa e la nostra posizione geopolitica ci affidano anche altre responsabilità e opportunità. L'Italia è membro di numerose organizzazioni internazionali ed ha sviluppato plurimi e rilevanti legami di amicizia e cooperazione con molte Nazioni. Quale società aperta, infine, l'Italia influenza ed è influenzata dagli eventi e dalle tendenze globali.
61. Non trascurando la difesa del territorio nazionale, degli spazi marittimi e aerei sovrani, la nostra libertà, la sicurezza dei nostri cittadini e il futuro benessere del nostro Paese, sono dunque dipendenti da una diffusa stabilità mondiale, dall'esistenza di un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone e dallo sviluppo economico globale. Tali condizioni non possono essere disgiunte dalla volontà e dalla capacità nazionale di sapersi collocare all'interno di tale sistema con credibilità e autorevolezza, e dalla partecipazione attiva alla sua preservazione e rafforzamento. La rete di relazioni internazionali, politiche, economiche, tecnologiche e culturali, costituisce, infine, un patrimonio del Paese che non può essere dato come acquisito definitivamente, ma che deve essere costantemente alimentato con scelte lungimiranti e coerenti nel tempo.
62. La nostra capacità e volontà di investire nella sicurezza internazionale, tuttavia, devono tenere conto delle reali possibilità complessive del Paese, delle circostanze economiche e finanziarie e della necessità di avere uno Strumento militare adeguato a soddisfare le prioritarie esigenze di difesa del Paese. Chiare priorità devono quindi guidare le nostre scelte in termini di allocazione delle risorse per l'acquisizione, predisposizione, prontezza e impiego delle forze.
63. Tradizionalmente, il Paese ha gestito la condizione d'incertezza geopolitica predisponendo uno strumento militare equilibrato e caratterizzato da una pluralità di capacità di particolare pregio. E' evidente che le risorse finanziarie sono oggi un ineludibile vincolo a procedere su tale via e che l'Italia non sarà in grado di dare risposta autonoma a tutte le future esigenze di sicurezza e difesa.
64. Il presente Libro Bianco delinea nuovi e realistici obiettivi per la sicurezza internazionale e la difesa che orienteranno in modo innovativo l'azione del Dicastero e favoriranno l'integrazione delle risorse potenzialmente esprimibili da tutti gli attori istituzionali. Come anticipato nelle Linee Guida a questo documento, la nuova struttura di sicurezza e difesa nazionale poggerà su tre pilastri:
- **L'integrazione europea.** La compenetrazione della difesa nazionale con quella di altri Paesi sarà ricercata in primis con i partner dell'Unione europea. Pur comportando una progressiva e accentuata interdipendenza e una condivisione di sovranità, rappresentano una scelta razionale e una priorità politica sia una maggiore integrazione nel settore della sicurezza e difesa, sia lo sviluppo di cooperazioni più strutturate e profonde, sebbene non esclusive, con i Paesi a noi più vicini per interessi, legami storico-culturali e valori di riferimento.
  - **La coesione transatlantica.** La comunità transatlantica costituisce il secondo e più ampio cerchio di garanzia della difesa del Paese; la NATO, che ha garantito la pace nella regione Euro-atlantica per quasi sessanta anni, rimane l'organizzazione di riferimento per questa comunità. Nel tempo la NATO è evoluta, assumendo un ruolo più ampio e diverso, ma è nella dimensione della difesa collettiva che essa trova la sua perdurante centralità. Ad oggi, solo l'Alleanza fra nordamericani e europei è in grado di esercitare la dissuasione, la deterrenza e la difesa militare contro qualunque genere di minaccia.
  - **Le relazioni globali.** L'Italia, è parte attiva della comunità internazionale e partecipa alle dinamiche d'interrelazione che in tale ambito si sviluppano sia a livello bilaterale sia multilaterale. Riconosce nell'ONU il riferimento principale e ineludibile di legittimazione, in particolare per ciò che attiene alle questioni di sicurezza internazionale.
65. In questa prospettiva e nell'ambito dei domini d'azione illustrati, nei paragrafi successivi saranno esplicitati puntuali elementi di guida per la definizione dei ruoli, delle modalità operative e delle



dimensioni quantitative e qualitative mediante le quali il Paese intende attuare le politiche di sicurezza internazionale e difesa. Come sarà meglio illustrato nel corso del documento, tale definizione avverrà nell'ambito di una "Revisione Strategica" propedeutica all'avvio di un nuovo ciclo di pianificazione da parte degli organismi tecnico-operativi che porterà a un documento programmatico di pianificazione generale quindicennale.

### **Una nazione più sicura**

66. Il prioritario obiettivo per la tutela degli interessi vitali dell'Italia rimane la difesa contro un attacco armato diretto al territorio nazionale, alla sua popolazione e ai suoi beni, includendo potenziali attacchi di natura ibrida e quelli attuabili da attori non-statali che possiedono sostanziali capacità di offesa, comprese quelle rappresentate dalle armi di distruzione di massa.
67. Tale possibilità sarà prevenuta agendo lungo due direttrici d'azione. La prima, sviluppando a livello d'azione intergovernativa la capacità di impiegare tutti gli strumenti disponibili per creare una situazione internazionale che prevenga questo rischio. La seconda, preservando una multiforme capacità di deterrenza convenzionale, proporzionata all'entità della reale minaccia e in grado di scoraggiare potenziali entità ostili. Quest'ultima capacità sarà sviluppata nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO e nel contesto della politica comune di sicurezza e difesa europea. Le carenze capacitive per la difesa collettiva individuate dall'Unione Europea e dalla NATO, pertanto, rappresenteranno priorità nazionali, così come la disponibilità di una certa capacità per interventi autonomi di prima risposta e per assicurare la difesa e l'integrità del territorio nazionale, degli spazi di accesso marittimo al territorio e di difesa aerea.
68. Accanto a tali capacità più tradizionali, la Difesa svilupperà, in piena armonia con la strategia nazionale sulla protezione informatica, le possibilità di difesa contro attacchi di natura cibernetica che dovessero eccedere le capacità predisposte dalle agenzie civili. Analogamente, concorrerà in modo più efficace alla tutela della libertà di accesso allo spazio e alle profondità marine.

### **Una regione euro-atlantica più sicura**

69. La dimensione della sicurezza euro-atlantica è vitale per la difesa del Paese e la tutela degli interessi nazionali. Solo l'Alleanza atlantica può assicurare una sufficiente capacità di deterrenza e difesa del territorio euro-atlantico da un'eventuale minaccia di tipo militare convenzionale che, sebbene non sia al momento giudicata probabile, non è neppure escludibile. L'unica strategia in grado di massimizzare la cornice di sicurezza e di mitigare i rischi relativi è quella di un'attiva partecipazione alla NATO.
70. In quest'ambito, l'Italia si deve proporre quale contributore netto di sicurezza, massimizzando l'output operativo delle capacità che sarà in grado di rendere disponibili e concentrando il suo sforzo verso un contributo di alta qualità professionale con mezzi e materiali adeguati, qualificando e rendendo più efficiente, quindi, la propria partecipazione alle forze di risposta e reazione dell'Alleanza, nel quadro della revisione delle forze NATO in atto.

### **Una regione euro-mediterranea più sicura**

71. La zona euro-mediterranea rappresenta la principale area d'intervento nazionale. Raggiungere un elevato grado di stabilità e di sviluppo democratico nei Paesi che incidono sul Mediterraneo costituisce quindi un obiettivo prioritario per il nostro Paese. La Difesa concorrerà allo sviluppo delle politiche del Governo tese a garantire quest'obiettivo con un'azione mirata di cooperazione militare con tutti i Paesi dell'area, ricercando ulteriori e più profonde collaborazioni per costruire un contesto di sicurezza più ampio e stabile nel tempo. Qualora specifiche circostanze lo richiedano, la Difesa deve essere pronta ad assumersi dirette responsabilità in risposta a situazioni di crisi ed essere preparata ad interventi di pacificazione e stabilizzazione deliberati dalla comunità internazionale. In taluni casi, l'Italia potrà anche assumere l'onere di guidare, in qualità di Nazione leader, tali operazioni, in particolare in quelle aree ove la conoscenza diretta delle situazioni è maggiore per vicinanza storica, sociale o culturale.

72. Nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea, così come nelle attività correlate al "Dialogo Mediterraneo" perseguito dalla NATO, la Difesa agirà per lo sviluppo di politiche più attente alla dimensione della sicurezza euro-mediterranea, proponendosi, in armonia di obiettivi col MAECI, quale attore di riferimento per le iniziative che saranno intraprese e proseguendo quelle già in corso nell'area mitteleuropea e balcanica.

### Un sistema globale più stabile e sicuro

73. Come più volte evidenziato, l'Italia ha un'economia rilevante con prospettive e interessi globali, ha multiformi interessi in tutti i continenti ed è partner importante del "sistema internazionale". Aderire a tale sistema in modo compiuto è una scelta irrinunciabile per l'Italia, la quale comporta necessariamente una "adesione attiva", cioè di concreta partecipazione.

74. Al di fuori delle regioni di prioritario intervento, il contributo della Difesa alla costruzione di un sistema internazionale più stabile e sicuro sarà garantito agendo lungo due linee d'azione, concorrenti e coordinate con gli sforzi degli altri dicasteri. La prima, prevede di sviluppare l'insieme delle capacità di consultazione e cooperazione militare esistenti, al fine di incrementarle e favorire i processi d'interrelazione verso quei Paesi con i quali esistono interessi condivisi. La seconda, prevede la possibilità di selezionare e impiegare capacità, tra quelle disponibili, per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità al fine di concorrere – con gli altri Paesi della Comunità mondiale – alla tutela della sicurezza internazionale.

### La strategia di sicurezza internazionale e difesa e le capacità necessarie

75. Gli obiettivi delineati e le priorità individuate tracciano, in termini sintetici, gli elementi principali necessari per definire la strategia di medio termine di sicurezza internazionale e difesa dell'Italia:

- **Condivisione della sicurezza e della difesa.** La multidisciplinarietà e complessità delle sfide del mondo odierno e la dimensione delle stesse, notevolmente superiore alle possibilità di una singola nazione, richiedono che l'Italia ricerchi le migliori condizioni di sicurezza e difesa nell'ambito di una architettura multinazionale condivisa. Tale architettura si svilupperà sia all'interno del Paese, attraverso un rafforzamento dell'approccio globale intergovernativo ai problemi, sia in ambito internazionale, mediante la cooperazione militare e l'integrazione con le strutture di difesa collettiva.
- **Partecipazione attiva alla sicurezza e difesa.** La strategia di condivisione della sicurezza e difesa richiede che il Paese sia, nell'ambito delle sue possibilità, soggetto attivo e contributore netto. Questo presuppone il coinvolgimento del Paese sia nella definizione e implementazione delle capacità - militari e non - per la prevenzione, la deterrenza e l'eliminazione di eventuali minacce alla stabilità e la sicurezza, sia nel contributo allo sforzo internazionale per garantire migliori condizioni di pace e di sviluppo.
- **Molteplicità dei campi di azione.** La creazione di una solida e duratura cornice di sicurezza internazionale e difesa richiede un approccio diversificato e pluridisciplinare con diverse gradazioni di sforzo in funzione della gravità degli interessi nazionali a rischio e con l'impiego di tutti gli strumenti dello Stato a disposizione, tra i quali quello militare.

76. Allo scopo, la Difesa perseguirà la realizzazione di uno strumento militare integrato e moderno, in grado di acquisire, sviluppare e sostenere nel tempo le capacità più idonee per:

- **capire** le cause della moderna conflittualità e le esigenze derivanti dalla evoluzione degli scenari internazionali;
- **prevenire** l'insorgere ed il consolidamento di situazioni di rischio o di minaccia per il Paese;
- **intervenire** tempestivamente, precisamente ed efficacemente per la gestione delle situazioni di crisi e per l'eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi del Paese.

Le tre principali dimensioni dello Strumento militare da considerare sono: quantitativa, qualitativa e capacitativa.

77. La dimensione quantitativa dello Strumento militare rimarrà sostanzialmente invariata rispetto ai livelli previsti dalla vigente normativa. La Difesa, infatti, con la legge n° 244 del 2012, ha già provveduto, ad avviare una riduzione quantitativa per passare da un organico di 190.000 militari e 40.000 civili a uno di 150.000 militari e 30.000 civili. La Difesa, tuttavia, perseguirà l'obiettivo di una struttura del personale più giovane, snella e flessibile, con criteri di arruolamento e progressioni di carriera più moderni e supportati da un corpo normativo più vicino alle esigenze derivanti da un modello di Difesa di tipo professionale. Inoltre, per mitigare i possibili rischi derivanti da una struttura delle forze ridotta, sarà studiata la creazione di una forza di riserva in grado di contribuire alle esigenze complessive di sicurezza e difesa nazionale.
78. La dimensione qualitativa sarà privilegiata, in particolare nelle varie scelte che dovranno essere fatte per gli aspetti formativi e addestrativi, con specifica attenzione per le componenti dello strumento a più alto livello di prontezza operativa. Un più corretto equilibrio tra qualità e costo sarà invece ricercato per assicurarsi che le esigenze quantitative non siano sacrificate in modo eccessivo.
79. La dimensione capacitiva dello strumento sarà valorizzata da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative e da una nuova struttura di governance, che consentirà una più efficace direzione politica delle grandi scelte e la possibilità per le Forze armate di agire armonicamente come uno strumento unico e sinergico. L'obiettivo è di raggiungere una struttura più snella, senza duplicazioni o ridondanze, con minori livelli di gestione e complessivamente più efficiente, economica e che privilegi l'efficacia operativa.

### Compiti e missioni delle Forze armate

80. I compiti assegnati alle Forze Armate discendono dalla nostra Costituzione, che sancisce la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino (Art. 52), e sono esplicitati ed attualizzati nell'articolo 89 del decreto legislativo n. 66 del 2010 ("Codice dell'ordinamento militare - COM"). In esso è configurata, quale priorità, la difesa dello Stato, ma anche, con riferimento all'articolo 11 della Costituzione, il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte. E' previsto, inoltre, il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubbliche calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. Infine, nell'ambito dell'articolo 92 dello stesso COM, le Forze armate, oltre ai compiti istituzionali propri, forniscono, a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale.
81. In perfetta armonia con i compiti generali individuati dal portato normativo, questo Libro Bianco individua precise e specifiche missioni per le Forze armate le quali costituiranno, nella loro priorità, elementi di guida per le successive attività di revisione dello Strumento militare e di sviluppo delle attività di pianificazione generale. Esse sono:

**PRIMA MISSIONE:** *La Difesa dello Stato.* Consiste nella Difesa dello Stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare:

- l'integrità del territorio nazionale;
- gli interessi vitali del Paese;
- la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero;
- la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese.

**SECONDA MISSIONE:** *La Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei.* Consiste nel contributo alla difesa collettiva dell'Alleanza atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese.

**TERZA MISSIONE:** *Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali.* Consiste nella partecipazione, nell'ambito della gestione delle crisi internazionali, a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento, al fine di garantire la pace, la

sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite.

**QUARTA MISSIONE:** *Concorsi e compiti specifici.* Consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.



## Lezioni apprese e implicazioni per le Forze armate

### Le lezioni apprese dalle operazioni effettuate

82. L'analisi dell'insieme delle tendenze generali e delle operazioni condotte nell'ultimo ventennio ha validato molti dei principi e degli orientamenti per lo sviluppo delle Forze Armate che erano stati affermati nell'ambito di pubblicazioni tecniche quali il Documento di Pianificazione di Lungo Termine e il Concetto Strategico del Capo di SMD del 2005. A carattere generale, i risultati positivi conseguiti dalle forze militari, negli ultimi venti anni di impegno operativo, dimostrano da un lato la validità concettuale del processo di trasformazione intrapreso nel passato dallo Strumento militare, dall'altro la necessità di realizzare e ottimizzare celermente lo Strumento militare, in linea con la realtà economica del Paese e con le trasformazioni in essere o prevedibili degli scenari di sicurezza d'interesse del Paese. In particolare:

- a. Le attività di prevenzione dei conflitti, di stabilizzazione e ricostruzione post-conflittuale, quali le operazioni in Bosnia e Libano, sono state di successo grazie non solo alle qualità espresse dalle Forze armate e alla professionalità militare, ma anche grazie alla capacità dello Strumento militare di saper coagulare il contributo di altre risorse espresse dal "Sistema Paese" e di operare quindi non solo a livello interforze, ma anche interministeriale.
- b. Il contributo delle Forze Armate alla gestione e alla soluzione delle crisi e dei conflitti internazionali, quali le operazioni in Kosovo, si è dimostrato decisivo ed ha rafforzato l'immagine e l'azione del Paese sul piano internazionale.
- c. Le operazioni militari condotte per la protezione delle popolazioni inermi e per l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, come quelle in corso in Iraq, hanno dimostrato la capacità dello Strumento militare di condurre con efficienza ed efficacia impieghi selettivi e limitati nello spazio e nel tempo.
- d. Nella lotta al terrorismo internazionale la Difesa ha dato un importante contributo operando non solo al di fuori del territorio nazionale, ma supportando anche l'azione delle forze di polizia in Patria sia con contributi specialistici, sia mediante il presidio d'importanti aree del territorio metropolitano. Nel contributo alle operazioni d'intervento umanitario e di soccorso in caso di eventi catastrofici, le Forze Armate hanno dimostrato capacità polivalenti, reattività d'azione e capacità d'intervento anche nelle fasi iniziali più critiche, consentendo alla Nazione di provare volontà e capacità di agire a livello globale.

83. La necessità di porre in essere rapide e non pianificate operazioni convenzionali nei Balcani per implementare le risoluzioni delle Nazioni Unite riguardanti il Kosovo o, più recentemente, la necessità di riassicurare i Paesi alleati dell'Est Europa dimostrando capacità di azione congiunta e di prontezza di reazione, hanno confermato la necessità di mantenere adeguate capacità di deterrenza e di risposta convenzionale.

84. La trasformazione dello Strumento militare per comprendere anche una più elevata capacità di proiezione e sostegno delle forze al di fuori del territorio nazionale, ha dimostrato la sua validità concettuale ed è stata la chiave per raggiungere importanti successi operativi. La possibilità di esprimere tali capacità in tempi rapidi si è dimostrata vincente non solo nella gestione delle operazioni più tipicamente militari, ma anche negli interventi di supporto in caso di gravi disastri naturali, quali i terremoti in Pakistan e in Haiti.

85. La conduzione di operazioni in un'ottica interforze è divenuta la norma. Il progressivo sviluppo della capacità nazionale di integrare le attività nei domini di terra, mare, aria e spazio, ma anche nelle funzioni abilitanti della logistica e delle comunicazioni, ha favorito il conseguimento di risultati operativi in modo più efficace ed efficiente.
86. La progressiva integrazione "rete-centrica" dei sensori, dei sistemi di comando e controllo e dei sistemi d'arma si è confermata come "moltiplicatore di forze" in grado di aumentare l'effetto operativo complessivo delle capacità possedute e di innalzare il livello di conoscenza e padronanza dello sviluppo delle situazioni operative.
87. Le Forze Speciali hanno dimostrato la loro crescente valenza operativa, agendo in molteplici e complesse attività a supporto delle forze convenzionali o in operazioni dedicate di alto rilievo, in un ampio spettro che comprende, ma non si limita alla liberazione di ostaggi e al contrasto di attività di matrice insurrezionale e terroristica.
88. L'attività operativa dell'ultimo ventennio ha provato la crescente rilevanza di alcune capacità operative, particolarmente nella logistica di proiezione, nel settore del C4ISTAR e dell'ingaggio di precisione, che si sono rivelate sempre più abilitanti per un'efficace conduzione degli interventi.
89. L'azione costante, attenta e pragmatica delle relazioni internazionali sviluppate dalla Difesa (la c.d. Diplomazia Militare) ha consentito di consolidare o creare nuovi e durevoli rapporti con numerose Nazioni, facilitando sia l'azione di stabilizzazione internazionale, sia lo sviluppo di proficui rapporti economici, culturali e sociali.
90. La capacità di operare con successo nell'ambito di un sistema integrato internazionale si è dimostrata essenziale, ma allo stesso tempo complessa e ardua da raggiungere. In particolare, sono stati elementi critici lo sviluppo di migliori capacità nel settore della formazione del personale, delle comunicazioni, degli "abilitatori strategici" e del coordinamento di livello operativo, nonché della corretta predisposizione e turnazione delle forze.
91. Dal punto di vista di un approccio di tipo globale alle operazioni di gestione delle crisi, la possibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati ha richiesto una sempre maggiore partecipazione di capacità non peculiarmente militari, la quale ha evidenziato la crescente necessità di una migliore coordinazione se non integrazione degli sforzi condotti a livello di "Sistema Paese". In tale ambito, le Forze Armate hanno dato prova di poter fornire le capacità umane ed organizzative per sviluppare tale integrazione, aumentando la credibilità del Sistema Paese a livello internazionale.
92. Il ciclo d'individuazione delle lezioni apprese e di predisposizione di adeguate risposte dottrinali, operative e di adeguamento di mezzi e sistemi non è stato così rapido, efficace e mirato come desiderato. Migliorare tali attività sarà essenziale per conseguire un più ampio successo nelle operazioni.

### **Costanti e mutamenti delle caratteristiche della conflittualità**

93. Le esperienze maturate nel corso dell'ultimo ventennio di operazioni e gli approfondimenti condotti a livello accademico e dottrinale, hanno potuto apprezzare un sostanziale mutamento della tipologia e delle caratteristiche dei conflitti, sia asimmetrici sia convenzionali.
  - Nel caso di conflittualità asimmetrica, l'accesso da parte delle organizzazioni terroristiche alle moderne tecnologie, alle tecniche di comunicazione strategica e ad ampie risorse finanziarie, hanno consentito loro di ampliare i metodi e la portata delle azioni possibili e dei danni provocabili.
  - Nel caso di conflittualità convenzionale, appaiono emergere mutazioni nei modi e negli strumenti impiegabili, con particolare riguardo all'estensione delle operazioni nel dominio cibernetico e nello spazio. E' osservabile, inoltre, una più veloce attuazione del ciclo tra decisione e azione, che mira a modificare "de facto" le situazioni sul terreno con un dinamico alternarsi tra azioni diplomatiche e rapide attività militari portate avanti da limitate forze perfettamente integrate.

94. I risultati degli studi condotti in collaborazione con Paesi amici e alleati, convergono nell'evidenziare che il futuro sarà contraddistinto da una serie di rischi e minacce che si svilupperanno all'interno di estese e frammentate aree, sovente caratterizzate da situazioni di anarchia istituzionale. Le conseguenti operazioni saranno caratterizzate da multiformi difficoltà operative contraddistinte dalla necessità di assicurare:
- a. l'accesso alle aree di operazioni e la libertà di movimento all'interno delle stesse, che presuppone la capacità di acquisire e mantenere il controllo del territorio e garantire la libertà di navigazione marittima, la piena disponibilità degli spazi aerei e la possibilità di accesso e sfruttamento dello spazio e del dominio cibernetico;
  - b. il corretto supporto della popolazione, contemperando coinvolgimento, legalità e trasparenza con le esigenze derivanti dall'efficacia e sicurezza delle operazioni;
  - c. la possibilità di operare in aree sovente congestionate, quali le aree urbane, le acque litorali e gli spazi aerei inferiori;
  - d. la sicurezza delle linee di comunicazione, materiali e immateriali, che saranno in futuro, specialmente queste ultime, sempre più vulnerabili;
  - e. l'individuazione e la conoscenza di tutti gli attori concorrenti nell'area di operazioni, discriminando tra avversari e popolazione passiva, tra forze militari amiche ed elementi organizzativi civili.
95. E' elevato il rischio che in futuro eventuali forze oppponenti, anche in caso di conflitti convenzionali, sfruttino con maggiore enfasi forme di lotta non convenzionale o non simmetrica (c.d. "minaccia ibrida"). Lo sfruttamento di nostre vulnerabilità, l'imprevedibilità delle azioni portate anche in aree non di operazioni, il diretto coinvolgimento - sovente passivo, ma talvolta anche attivo - delle popolazioni civili, saranno forme di contrasto cui dovremo essere preparati per garantire la massima sicurezza possibile per le nostre forze e per i nostri territori, garantendo al contempo la possibilità di consolidamento delle realtà locali cui portiamo supporto.
96. Le nostre Forze armate saranno chiamate, quindi, a operare per conseguire obiettivi sempre più complessi e sofisticati, nei quali la sconfitta o la deterrenza di possibili avversari saranno solo una parte dei compiti richiesti. Operando nell'ambito di un approccio globale intergovernativo alle problematiche di sicurezza e difesa, le Forze armate agiranno per la protezione e la tutela delle popolazioni, per lo sviluppo e il supporto delle autorità e delle forze di sicurezza locali e per lo sviluppo di livelli crescenti di sicurezza e stabilità, in stretta relazione con il personale diplomatico e di altri dicasteri, ma anche di organizzazioni internazionali governative e non.
97. Sebbene appaiano diminuite nel breve periodo le possibilità di una minaccia militare tradizionale portata direttamente al territorio nazionale, una forza bilanciata e integrata di deterrenza, costituita da capacità terrestri, navali e aerospaziali convenzionali, costituirà anche per il futuro la garanzia per assicurare la Difesa della Patria e contribuire alla difesa integrata dei territori della NATO, secondo quanto previsto dagli accordi in vigore.
98. La consapevolezza e il sostegno dei cittadini italiani agli impegni internazionali assunti e alle nostre Forze armate saranno sempre più fattori decisivi per il successo dei delicati incarichi cui l'Italia sarà chiamata far fronte in futuro. In tal senso, molto è stato fatto ed è cresciuta nel Paese la consapevolezza del ruolo delle Forze Armate e della professionalità dei soldati italiani. Tuttavia, sussiste la necessità di sviluppare migliori capacità di comunicazione con l'opinione pubblica per condividere ulteriormente gli scopi, la portata e le azioni delle Forze armate, garantendo trasparenza e controllo.

### **Implicazioni per le Forze armate**

99. Alcune delle lezioni apprese e delle tendenze osservate hanno sicuramente valenza generale e richiedono che le Forze armate le pongano alla base della loro opera di adeguamento. La possibilità di svolgere i compiti assegnati, dunque, non potrà prescindere dal considerare gli elementi concettuali di seguito riportati.



100. La necessità di rispondere in modo più rapido al mutare delle esigenze richiede di adeguare l'attività per l'individuazione e l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, la definizione dei concetti d'impiego delle capacità e per l'elaborazione di dottrine e di procedure operative. Il processo di trasformazione e adattamento delle Forze Armate richiederà un maggiore sforzo per rendere più rapidi, a tutti i livelli e in tutti i settori, i mutamenti necessari di natura analitico-procedurale e di attitudine e predisposizione al cambiamento.
101. L'azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di conflitto deve essere ancorata a una superiore capacità di raccolta e analisi delle informazioni, di studio dei fenomeni e di conoscenza delle situazioni, alla quale le Forze armate dovranno contribuire attivamente insieme agli altri organismi dello Stato. In situazioni di crisi o di conflitto, l'azione dello Strumento militare sarà efficace solo avendo superiori capacità di comando e controllo, sorveglianza, ricognizione, analisi delle informazioni e comprensione delle situazioni, che pertanto saranno rafforzate.
102. L'integrazione e l'interoperabilità con le Forze alleate rappresenteranno i fattori principali per rendere il contributo nazionale efficace e di rilievo. Tale obiettivo richiede che sin dal tempo di pace le forze siano pensate, predisposte, formate e addestrate per operare in contesti multinazionali e quale parte di dispositivi più ampi.
103. L'estensione dei domini d'azione a quello cibernetico e dello spazio comporta che a tali ambiti siano dedicate specifiche capacità operative difensive, al fine di preservare la sicurezza del "Sistema Paese" e di rafforzare la tenuta delle strutture politiche, economiche e sociali.
104. Il rapido e intenso sviluppo della tecnologia richiede che lo Strumento militare promuova la conoscenza delle possibilità e degli effetti derivanti dalla disponibilità di nuovi equipaggiamenti militari e duali e investa conseguentemente. Concetti innovativi, come la "difesa aerea *soft*", richiederanno una cooperazione interministeriale intensa per la gestione di grandi volumi di dati e la predisposizione delle necessarie capacità per gestirli.
105. L'elemento umano rimarrà centrale nell'azione dello Strumento militare. E' essenziale mantenere nel tempo elevata la sua qualità professionale. La capacità d'interazione in ambienti multiculturali e complessi, così come le capacità di comprensione delle situazioni e lo spirito d'inventiva e di adattamento ai diversi ambienti operativi, saranno le principali caratteristiche umane sulle quali investire. La capacità di impiegare al massimo delle loro potenzialità gli equipaggiamenti moderni e la capacità di formare, sia soldati preparati e motivati, sia il personale di Paesi amici e alleati, rappresenteranno gli obiettivi principali dei processi di formazione e addestramento.
106. Gli equipaggiamenti per le Forze armate dovranno rappresentare il migliore bilanciamento possibile in termini di costo-efficacia e puntare a essere omogenei in termini di qualità e livello tecnologico. L'obiettivo principale da raggiungere è la "capacità esprimibile", la quale dovrà essere raggiunta mediante il prodotto bilanciato dei diversi fattori che la compongono e non solo attraverso l'acquisto di sistemi di eccellenza non adeguatamente supportati dagli altri fattori che compongono la capacità e dalla struttura delle forze che li impiegano.
107. Il bilanciamento delle capacità nei diversi domini d'azione rimarrà garanzia di flessibilità e d'efficacia d'impiego. L'ipotesi di avere uno strumento completo in ogni settore capacitivo, tuttavia, dovrà essere ripensata in favore del potenziamento di quei settori nei quali l'impiego appare più probabile e maggiormente efficace, arricchendo la capacità di saper esprimere contributi di eccellenza. Capacità operative necessarie, ma non perseguibili unicamente a livello nazionale, saranno perseguite mediante cooperazioni internazionali.
108. Le capacità esprimibili da parte di "forze speciali" e di "forze per operazioni speciali" andranno rafforzate e rese più integrate e idonee a operare in sinergia con le forze convenzionali. I sistemi di supporto alle stesse forze dovranno essere potenziati e resi maggiormente disponibili in termini di efficienza, efficacia e numero. Le capacità di "rafforzamento delle istituzioni" e di "stabilizzazione", inoltre, dovranno essere irrobustite, con particolare riguardo alla capacità da parte della difesa di equipaggiare e addestrare le forze di sicurezza del Paese dove si opera.





## Predisposizione e prontezza delle forze armate

109. La "postura" dello Strumento militare, cioè la predisposizione e dislocazione delle forze e il livello di preparazione e prontezza cui le stesse sono mantenute, è uno degli strumenti più importanti di gestione strategica a disposizione per bilanciare le capacità disponibili con i presumibili rischi. Le capacità operative essenziali da esprimere, pertanto, devono essere considerate fattori di sviluppo e non meri costi di gestione.
110. Come più volte evidenziato, lo scenario geopolitico è caratterizzato da un elevato livello d'incertezza strategica e volatilità delle situazioni. Nell'attuale prospettiva finanziaria di breve periodo e d'instabilità internazionale, solo una struttura delle capacità perfettamente integrata e una postura delle forze accuratamente pianificata possono fornire al Paese gli strumenti necessari per rispondere adeguatamente a rischi e minacce e consentirgli di avere un ruolo attivo nella ridefinizione delle condizioni di sicurezza e stabilità delle aree di più diretto interesse.
111. Aggiustamenti nei livelli di preparazione delle forze e, conseguentemente, dei parametri di utilizzabilità, sostenibilità e proiettabilità, possono essere ottenuti più velocemente rispetto a modifiche della struttura e composizione delle unità. La preparazione e la prontezza delle forze sono, pertanto, le leve più efficaci da utilizzare per rispondere rapidamente agli attuali mutamenti del contesto di sicurezza.

### A cosa la Difesa deve essere pronta?

112. Accanto al compito prioritario e continuativo di garantire la difesa dello Stato e, nel contesto NATO, la difesa collettiva, la Difesa dovrà essere pronta, anche nell'ambito della sua partecipazione all'Unione Europea, a svolgere una serie di attività e operazioni, tra cui:
- operazioni rivolte alla tempestiva tutela degli interessi vitali nazionali, autonomamente o quale parte di una più ampia coalizione;
  - operazioni di supporto alla pace e di stabilizzazione in risposta alle crisi internazionali;
  - attività di supporto specialistico e addestrativo, sia in ambito nazionale sia all'estero;
  - attività di concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni in caso di necessità e urgenza;
  - attività di assistenza umanitaria e supporto in caso di calamità, sia a livello nazionale sia all'estero;
  - operazioni di evacuazione dei connazionali all'estero in casi emergenza.
113. La Difesa continuerà a verificare regolarmente come meglio adeguare i propri livelli di preparazione e prontezza per adattarsi alle sfide e alle opportunità presentate dalle trasformazioni strategiche in atto nella nostra area regionale. Al fine di consentire una più efficace opera d'indirizzo politico, di assegnazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, la Difesa implementerà un nuovo sistema di gestione dei livelli di prontezza e preparazione delle forze. La progressiva riduzione dello sforzo nazionale in molte grandi operazioni che hanno caratterizzato il decennio passato, infine, offrirà l'opportunità di individuare un nuovo bilanciamento della postura delle forze, a migliore supporto delle politiche di sicurezza della regione euro-mediterranea.

## I livelli di prontezza e di preparazione necessari

114. Adeguati livelli di preparazione e di prontezza delle forze assicurano che la Difesa abbia disponibili idonee capacità militari per svolgere, quando necessario, le operazioni deliberate dal Governo. Tali parametri rappresentano importanti indicatori per valutare l'effettivo output operativo potenziale del nostro Strumento militare e l'efficacia degli investimenti effettuati. Nel corso degli ultimi venti anni, la Difesa ha dato un sostanziale contributo all'azione internazionale del nostro Paese. Funzionale a tale obiettivo è stata la possibilità di impiegare lo Strumento militare in molteplici missioni e operazioni multinazionali e tale possibilità si è resa possibile grazie al possesso di adeguati livelli di preparazione e prontezza.
115. Pianificare i corretti livelli di prontezza e preparazione operativa è un esercizio sofisticato e complesso che richiede di individuare il giusto bilanciamento tra le risorse disponibili ed il livello di rischio che il Paese è disposto ad assumere. Mantenere una larga parte delle forze ad alto livello di prontezza e preparazione riduce il livello di rischio strategico per il Paese, ma comporta costi elevati e un'elevata pressione sul personale, sui mezzi e sistemi e sulle infrastrutture operative. Parimenti, livelli eccessivamente bassi non sono accettabili poiché comportano l'incapacità dello Strumento militare di svolgere i compiti e le missioni assegnate, decretandone la sostanziale inutilità pratica, oltre che elevati rischi per il personale.
116. Nell'ambito della NATO, l'Italia ha contribuito a elaborare tre parametri di riferimento mediante i quali è possibile valutare oggettivamente il livello di "impiegabilità" delle Forze armate e cioè la loro idoneità ad operare negli scenari attuali e del prossimo futuro. Essi afferiscono alla:
- *utilizzabilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze prontamente impiegabili nei termini richiesti e certificati di qualifiche professionali, disponibilità di mezzi e sistemi, e livelli di addestramento;
  - *proiettabilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate efficacemente al di fuori delle normali aree stanziali ed in possesso, quindi, delle necessarie capacità di mobilità e supporto logistico;
  - *sostenibilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate per lunghi cicli operativi lontane dalle loro normali aree stanziali, dotate perciò delle necessarie capacità di supporto tecnico e logistico e tenendo anche conto della necessità della loro rotazione nel tempo.
117. I valori per tali parametri, collettivamente individuati dai Paesi della NATO, rappresentano un imprescindibile obiettivo minimo per lo Strumento militare, da raggiungere e mantenere nel tempo. L'allocazione di adeguate risorse per tale risultato costituisce quindi una priorità irrinunciabile. Compatibilmente con le disponibilità offerte dal quadro finanziario di riferimento, ciò si traduce nell'inversione del trend di spesa nel settore del mantenimento dell'operatività, in aderenza a quanto concordato in sede NATO.
118. Riguardo alla possibilità di individuare e realizzare i corretti livelli di prontezza e preparazione delle forze per il medio e lungo termine, va evidenziato come esista un *gap* temporale tra la definizione dell'esigenza e la generazione di una risposta militare ottimale. La Difesa è ben conscia di tale fatto che sovente impone di gestire circostanze nuove e imprevedibili con gli strumenti esistenti. Per mitigare tali rischi, la strategia individuata prevede di agire lungo tre direttrici:
- disporre di un adeguato flusso informativo e di una efficace capacità di analisi e valutazione strategica, per meglio apprezzare l'evoluzione delle situazioni e delle esigenze, facilitando la preparazione di quanto ritenuto necessario;
  - individuare, preservare e rafforzare quelle capacità operative che rappresentano, per tradizione, livello di capacità raggiunto e qualità dei mezzi e sistemi adottati, vere e proprie aree di eccellenza del "Sistema Paese". Tali capacità costituiranno l'ossatura del contributo nazionale a quelle operazioni internazionali di coalizione al di fuori delle aree di prioritario intervento, ma anche le aree capacitive di prioritaria concentrazione degli sforzi nel processo di progressiva integrazione europea;
  - nell'impossibilità di escludere gli scenari operativi meno probabili, ma di maggiore impatto, mantenere una significativa capacità di deterrenza costituita da una forza integrata di combattimento

che sia moderna, perfettamente integrabile in dispositivi multinazionali ed impiegabile, per un periodo limitato, negli scenari a più alta intensità; nella stessa ottica, mantenere, laddove possibile, una base sufficientemente ampia di capacità operative embrionali, ma comunque operativamente impiegabili, le quali possano essere eventualmente ampliate al mutare degli scenari.

### **Le installazioni militari, i poligoni e il demanio militare**

119. Per svolgere i compiti assegnati, le Forze armate hanno bisogno di installazioni ove vivere ed operare, di aree per addestrarsi, di depositi per lo stoccaggio dei mezzi e dei materiali e di spazi da dedicare alle opere per la difesa del territorio. La disposizione delle Forze nel Paese è pianificata come conseguenza di specifiche esigenze militari e di convenienze economiche. Sebbene talvolta tale schieramento possa comportare differenti livelli di oneri e di benefici alle popolazioni locali, tale esigenza è ineludibile ed è funzionale alla prioritaria esigenza della sicurezza di tutti i cittadini.
120. Il demanio militare comprende l'insieme di tutte le opere permanenti adibite a difesa nazionale. Include dunque porti, aeroporti, fortificazioni, caserme, installazioni logistiche e amministrative di vario tipo e depositi. Il patrimonio demaniale è un bene dello Stato che, nella sua funzione di elemento logistico fondamentale per il corretto funzionamento delle Forze armate, deve essere caratterizzato da un efficace e utile impiego. Per tali ragioni, la Difesa ha già avviato e darà nuovo impulso a un processo di verifica delle reali esigenze e alla valorizzazione di quelle aree che saranno ritenute non più necessarie, restituendole alla comunità per il loro pieno utilizzo. Accanto a tale attività, la Difesa avvierà un censimento delle limitazioni, previste dal D.Lgs n.66/2010, cui sono assoggettate le aree limitrofe al demanio militare e verificherà ogni possibilità per ridurre tali restrizioni al minimo indispensabile.
121. Il processo d'integrazione degli organismi logistici e territoriali, unitamente alla riorganizzazione delle forze e dei comandi, consentirà di ridurre le esigenze demaniali e di avviare la modernizzazione delle rimanenti infrastrutture, secondo un concetto che preveda la concentrazione delle necessità su relativamente poche grandi infrastrutture polifunzionali. Questo processo permetterà di rendere sinergico e maggiormente conveniente, per economie di scala, la costituzione e l'utilizzo dei servizi di supporto al personale e all'operatività delle forze.
122. Di particolare rilievo è anche l'esigenza di sviluppare una nuova e moderna politica degli alloggi per assicurare la pronta reperibilità del personale presso il luogo di servizio in un quadro di forte mobilità, peculiarità intrinseca dello Strumento militare. L'attuale esigenza abitativa è decisamente superiore alle disponibilità e risulta squilibrata territorialmente per effetto delle mutate situazioni operative legate al processo di riorganizzazione della Difesa. La dinamicità del processo e la difficoltà di trovare le necessarie risorse finanziarie, richiedono che il problema sia affrontato mediante una pluralità di soluzioni, anche innovative.
123. Le aree addestrative, terrestri, navali e aeree, rappresentano un elemento imprescindibile per mantenere l'efficacia operativa delle Forze armate. L'Italia è un Paese densamente popolato, dalla orografia complessa e a forte vocazione turistica e vi è, quindi, una forte sensibilità in tema d'impiego di aree pubbliche per le attività di addestramento militare. La Difesa riconosce tale esigenza e nel corso degli ultimi vent'anni ha operato per ridurre l'impatto delle proprie attività in termini di spazi dedicati alle esercitazioni. Già oggi l'Italia è tra i Paesi europei che destinano la percentuale più bassa del proprio territorio a tale funzione, ma lo sforzo della Difesa per minimizzare tale impatto non può dirsi concluso, prevedendo anche un uso temporaneo alternato delle aree tra scopi militari e civili, con particolare attenzione per le aree di pregio naturalistico e paesaggistico. A tali obiettivi si affianca anche l'esigenza di utilizzare aree addestrative al di fuori del territorio nazionale. Alla luce delle esperienze maturate, l'utilizzo di tali aree è un fondamentale elemento per un approntamento completo, efficace e realistico delle unità.
124. Ferma restando l'esigenza di mantenere un livello minimo ma sufficiente di aree addestrative per attività reali, nei prossimi anni la Difesa s'impegnerà per aumentare la percentuale delle sue attività effettuate con modalità simulate, ovvero mediante l'utilizzo di sistemi info-elettronici e simulatori. Prioritario sarà lo sforzo per ridurre al minimo l'impatto ambientale delle attività e per rendere le

aree addestrative scevre da rischi per le popolazioni e sviluppate tecnologicamente per un loro utilizzo duale, cioè anche per scopi correlati alla protezione civile e alla sicurezza. Infine, l'utilizzo di tali aree dovrà favorire lo sviluppo economico e/o industriale delle comunità in cui gravitano.

### Le forze di riserva

125. La componente della Riserva è parte integrante delle capacità di uno Strumento militare di natura professionale. E' richiesta dall'Alleanza atlantica per consentire di mantenere in servizio Forze armate più ridotte e con costi inferiori. Tipicamente, le riserve forniscono capacità operative a più basso contenuto di professionalità specifica, quelle che richiedono tempi lunghi per essere rigenerate o quelle che sono riferibili alle specifiche professionalità civili non presenti o di non conveniente formazione nelle Forze armate.
126. L'incertezza degli scenari internazionali e la possibilità che la dimensione quantitativa futura possa essere non sufficiente in alcune situazioni operative, richiedono forme d'integrazione delle capacità dello Strumento militare. L'obiettivo è di creare una "riserva operativa" prontamente impiegabile e efficace, ovvero composta di una forza addestrata di ufficiali, sottufficiali e truppa, per esigenze contingenti militari e di risposta a emergenze civili.
127. In termini di capacità operative, la componente di forze di riserva dovrà consentire di disporre di:
- *Capacità Specialistiche*, che non sono normalmente parte delle forze permanenti o lo sono in quantità non sufficienti. E' il caso, ad esempio, di professionalità mediche o infermieristiche, di ingegneri o di esperti di comunicazione e di contrattualistica. Queste forze potrebbero essere necessarie fin dai primi momenti di situazioni di crisi e pertanto dovrebbero essere prontamente disponibili.
  - *Capacità Complementari*, generalmente utilizzate negli scenari a più basso livello di rischio e di conflitto e che non richiedono di possedere, quindi, l'intero spettro delle capacità operative e dell'addestramento. Esse consentono di rendere più disponibili le forze ad alta prontezza e capacità per compiti più impegnativi, evitando che siano impiegate in compiti meno onerosi.
  - *Capacità Supplementari*, il cui scopo è di affiancare e rinforzare le forze permanenti. Richiedono normalmente tempi più lunghi per essere approntate, per cui il loro ruolo è preferibile in caso d'impiego per operazioni di prevista lunga durata.
  - *Capacità di Mobilitazione*, dove le forze di riserva offrono la necessaria base di espansione delle forze regolari in caso di mobilitazione per fronteggiare emergenze di ampia portata.
128. In termini di soluzioni organizzative, la Difesa presenterà proposte operative per la costituzione di una nuova struttura della riserva volontaria che:
- sia coerente con la nuova struttura concettuale degli arruolamenti e delle progressioni di carriera;
  - tragga vantaggio, per le attività informative ma anche organizzative, del supporto delle strutture e delle capacità delle Associazioni d'arma esistenti, soprattutto in relazione al fatto che la stessa riserva potrebbe essere impiegata in attività di concorso alle istituzioni dello Stato in caso di eventi eccezionali;
  - si connoti su base regionale o macro-regionale, per minimizzare i costi e connettere la struttura della riserva al territorio che la esprime;
  - sia finanziabile nell'ambito di specifici provvedimenti normativi Governativi quando necessaria per assolvere a specifiche esigenze nazionali, quali situazioni di crisi o di emergenza;
  - preveda diverse forme di adesione a tale riserva, da quella più giovane ed operativa, da impiegare più frequentemente, a quella part-time e specialistica, che avrà cicli di impiego meno frequenti;
  - sia aperta al più ampio numero possibile di professionalità e gradi.
129. La chiave del successo per la costituzione di una Riserva efficace è la sua piena integrazione nella struttura delle capacità delle Forze armate e il suo utilizzo regolare in cicli d'impiego e di addestramento. Il tutto in un sistema che sia in grado di impiegare regolarmente, in funzione delle esigenze, forze regolari e riservisti per coprire il più ampio spettro delle esigenze di sicurezza e difesa nazionali.





## La trasformazione delle forze armate

### Il futuro Modello Operativo e lo sviluppo capacitivo delle Forze armate

130. La sfida che il Paese deve affrontare e risolvere riguarda la possibilità di generare uno Strumento militare che sia in grado di soddisfare le esigenze di sicurezza internazionale e difesa del Paese sia nel breve termine, mitigando i rischi che potrebbero derivare da risorse limitate, sia nel medio e lungo termine, sviluppando un complesso armonico di capacità idoneo a prevenire e gestire situazioni di forte instabilità e incertezza internazionale.
131. Bilanciare la dimensione quantitativa dello Strumento militare con quella qualitativa e capacitiva rappresenterà, nel prossimo futuro, il compito principale della Difesa. Sarà attuato mediante la "revisione strategica della difesa" che terminerà con la definizione di una nuova pianificazione generale con prospettiva quindicennale. Appare evidente che tale compito non sarà un puro esercizio di analisi e valutazione tecnica, ma, al contrario, troverà in un'opera d'indirizzo e supervisione politica la sua legittimazione più profonda. Per tali ragioni, di seguito, sono indicati i concetti generali e i principi ispiratori che saranno alla base della revisione della struttura operativa delle Forze armate, affinché esse possano continuare a rappresentare lo strumento di garanzia della difesa dello Stato e delle libere istituzioni.

### Concetti generali e principi ispiratori per la revisione della struttura delle forze

132. Per assicurare l'esecuzione dei compiti, esiste la duplice esigenza di definire l'insieme degli strumenti d'intervento che il Paese è in grado ed è disposto ad acquisire e a mantenere efficaci, assicurando loro il necessario livello di risorse richiesto, ma anche di dimensionarli secondo corrette priorità di possibile impiego. Questi due momenti sono entrambi essenziali e vivono in stretta relazione fra loro, giacché una strategia di sviluppo delle capacità militari sarebbe incompleta in assenza di una chiara definizione delle priorità con le quali s'intendono impegnarle.
133. Per il primo aspetto, la complessità del sistema globale nel quale siamo inseriti impone, l'adozione di molteplici strumenti capaci di operare su piani, in momenti e in dimensioni differenti. Per alcuni di essi, il dicastero Difesa è contributore dell'azione di Governo coadiuvando:
- l'attuale sistema di intelligence, in modo che possa efficacemente raccogliere, analizzare e valorizzare le informazioni, anticipando l'insorgere di esplicite minacce e operando per ridurre l'alea di incertezza, per una migliore gestione dei rischi;
  - un'efficace e persuasiva diplomazia, autorevole in ogni consesso e capace di attivare quegli strumenti di cooperazione allo sviluppo che possano depotenziare i fattori di conflitto, concorrere alla gestione della crisi e facilitare il ritorno alla stabilità sociale e politica dopo i conflitti;
  - efficaci leve in grado di orientare opportunamente gli attori economici nazionali e internazionali, determinando condizioni più favorevoli per il rafforzamento delle relazioni politiche;
  - strumenti di comunicazione strategica per generare conoscenza e condivisione nelle audience di riferimento e funzionali al conseguimento delle finalità istituzionali di tutela degli interessi nazionali.

134. E' invece di diretta competenza della Difesa, e fondamentale nell'architettura di sicurezza nazionale, la disponibilità di uno Strumento militare capace di completare lo spettro delle capacità attivabili dal Paese per tutelare i propri interessi, operando con efficacia in tutte le fasi delle crisi e dei conflitti. Lo strumento militare dovrà, quindi, essere sufficientemente ampio da consentire un corretto bilanciamento fra le diverse componenti operative nonché sufficientemente flessibile per far fronte a esigenze mutevoli nel tempo, capaci di manifestarsi anche con breve preavviso.
135. Tale flessibilità e ampiezza di spettro, tuttavia, non presuppongono la pur auspicabile disponibilità dell'intero insieme delle capacità possibili, quanto piuttosto di un'adeguata combinazione di quelle che sarà possibile generare e sostenere, preferendo gli ambiti ove le esperienze maturate, gli investimenti effettuati e, soprattutto, le reali prospettive di maggiore utilità operativa, consentano di sviluppare aree di eccellenza. Non va dimenticato, infatti, che la vera garanzia di difesa del Paese risiede nella partecipazione a un sistema di difesa collettiva, ove la possibilità di un contributo efficace e rilevante al dispositivo comune risiede non tanto nella generazione di un gran numero di capacità residuali, quanto piuttosto assicurando un contributo di rilievo in un certo numero di capacità di pregio. Ciò presuppone, naturalmente, la necessità di sviluppare un complesso di forze che sia realmente integrato in termini di utilizzo degli strumenti disponibili nei differenti domini, per una reale moltiplicazione degli effetti operativi. Ne consegue l'esigenza di una predisposizione concettualmente unitaria degli strumenti d'azione, basata su un oculato bilanciamento tra le teoriche esigenze numeriche, la reale capacità di rendere pienamente operativi e sostenibili nel tempo i sistemi acquisiti e il numero dei settori capacitivi ove investire le risorse.
136. In tale ottica, l'attuale sistema di pianificazione generale completerà la sua piena transizione ad uno basato sulle "capacità esprimibili". Nel predisporre lo strumento futuro, tale sistema porrà enfasi non tanto sulla centralità di specifici sistemi d'arma o sui livelli delle forze necessarie per contrastare una minaccia definita, quanto piuttosto sui compiti che le Forze Armate dovranno saper assolvere e sulle capacità che esse dovranno possedere per poterli eseguire, accettando anche un certo numero di rischi operativi, che comprendano anche quelli meno probabili ma più pericolosi per la sicurezza nazionale. Tali rischi dovranno essere ben evidenziati alle Autorità politiche e istituzionali e all'opinione pubblica.
137. Il secondo fattore da considerare nello sviluppo concettuale e nella successiva pianificazione generale delle Forze armate è quello riguardante le probabilità e le modalità di impiego dello Strumento militare, sulla cui base occorrerà distribuire correttamente le risorse disponibili per ottimizzare i risultati conseguibili. In linea di principio, una pianificazione e predisposizione dello strumento basata sulle potenziali capacità operative esprimibili, consentirà al decisore politico un'ampia discrezionalità d'impiego dello Strumento in funzione delle situazioni, condizionata esclusivamente da ineludibili limiti dimensionali e strutturali. Alla presenza di limitate risorse, peraltro, la definizione di un'area di gravitazione principale permetterà di ottimizzare il numero e la qualità degli strumenti disponibili e di offrire maggiori opzioni di impiego in talune aree rispetto ad altre. In quest'ottica, oltre alla difesa del territorio nazionale, il Governo ritiene che la regione Mediterranea e le situazioni in grado di produrre effetti direttamente incidenti su tale bacino rappresentino l'area di gravitazione prioritaria per la tutela degli interessi nazionali. In tale ambito, infatti, possono concretizzarsi minacce capaci di proiettare i loro effetti rapidamente e chiaramente anche sulla Patria.
138. Per operare in tale situazione geostrategica, lo strumento militare nazionale dovrà essere calibrato in modo da offrire le più ampie capacità d'intervento e garantire che l'Italia sia anche in grado di guidare eventuali operazioni multinazionali di gestione delle crisi e di ripristino della pace e della sicurezza internazionale. Ciò implica la disponibilità di adeguate risorse per esercitare il comando militare di forze multinazionali operanti in coalizione, nonché di significative capacità di intervento in tutto lo spettro operativo, tali da offrire un rilevante contributo al successo delle operazioni.
139. Al di fuori di quest'ambito d'azione prioritario, l'Italia dovrà essere in grado di generare capacità per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità per concorrere, con gli altri Paesi della

Comunità internazionale, alla tutela della pace e stabilità internazionale. In tali casi, alle Forze armate sarà richiesto di allestire pacchetti di capacità caratterizzati da un alto livello di specializzazione e dalla piena integrabilità nei dispositivi multinazionali che saranno attivati, assicurando anche l' idoneità del sistema per assumere le necessarie funzioni di comando e controllo nell'ambito di tali formazioni.

140. La scelta delle capacità da predisporre per gli interventi di concorso alle operazioni da compiere fuori dal prioritario ambito d'azione potrà avvalersi del progressivo miglioramento della collaborazione fra Paesi dell'Unione europea in tema di difesa. L'Italia dovrà favorire questo rafforzamento per perseguire, quando ciò sarà reso possibile dal processo d'integrazione, un'effettiva e qualificata specializzazione delle capacità militari nazionali da impiegare nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa, valorizzando le esperienze maturate nelle numerose missioni internazionali condotte.

### **La revisione della Governance**

141. La trasformazione della Difesa in un sistema che unisca caratteristiche di efficacia operativa ed efficienza dei processi, in un'ottica di economicità complessiva, richiede, per il suo successo, idonee procedure di funzionamento. L'approfondita indagine condotta ha permesso di verificare come la riduzione quantitativa e la professionalizzazione dello Strumento militare, compiute negli ultimi venti anni, non siano sempre state accompagnate da una modernizzazione e adeguamento dei meccanismi di funzionamento interno della Difesa.
142. Relativamente alla direzione politica della Difesa, l'incompleta attuazione dei principi sottesi dalla legge n° 25 del 1997, inoltre, non ha consentito di rendere completi e pienamente efficaci gli strumenti a disposizione dell'Autorità politica per la direzione del dicastero. Allo stesso tempo, nell'ambito di un processo teso a una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione e alla riduzione dei costi, l'azione di Governo chiede un adeguamento degli organismi di diretto supporto alla stessa Autorità politica. Si rende pertanto indispensabile una profonda revisione concettuale della struttura di supporto alla direzione politica del Dicastero per ottenere maggiore economicità di gestione, maggiore efficacia d'azione e piena rispondenza alle esigenze.
143. Riguardo le aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, l'esistente struttura organizzativa, già oggetto negli ultimi anni di revisioni per adeguarla alle nuove esigenze, risulta ancora caratterizzata da un eccessivo numero di livelli gerarchici, da una elevata frammentazione delle competenze e da duplicazioni. Tale situazione deriva dalle soluzioni adottate in passato per gestire Forze armate di dimensioni più ampie di quelle attuali, molto disperse nel territorio e composte prevalentemente da personale di leva. Le esigenze generali individuate, la dimensione professionale e ridotta delle Forze armate e la necessità di contenere le spese, impongono ora l'adozione di un diverso modello di governance, che sia più leggero, lineare, comunque resiliente, ma caratterizzato da una riduzione dei livelli gerarchici e della complessità organizzativa.
144. La consapevolezza che il futuro Strumento militare sarà sempre più integrato con quelli degli altri Paesi europei e della NATO porta a perseguire una più spinta integrazione multinazionale di talune funzioni di comando e controllo, addestramento e di supporto logistico e generale, in primis quelle meno critiche in termini di tutela della sovranità nazionale.

### **Concetti generali e principi ispiratori**

145. La revisione della struttura di governance della Difesa è una priorità d'azione del Governo in tema di politiche per la sicurezza internazionale e la difesa. Nel breve termine è necessario gestire i rischi che derivano dall'erosione delle capacità delle Forze armate e, quindi, della cornice di sicurezza nazionale, agendo al fine di massimizzare il risultato operativo ottenibile da quanto a disposizione. Inoltre, è d'obbligo garantire alla collettività nazionale che le risorse allocate alla difesa, per quanto oggi limitate, siano comunque impiegate nei modi più efficaci ed efficienti, anche attraverso una riorganizzazione dello Strumento militare.

146. La Difesa, pertanto, agirà lungo due direttrici d'azione:

- la prima tesa almeno al ripristino del livello minimo di risorse necessario per garantire l'operatività dello Strumento militare, alla sua stabilizzazione e alla sua migliore amministrazione, per poi tendere a un incremento che sia in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei. Ciò è funzionale a facilitare la revisione del modello operativo, ma, anche, a migliorare la trasparenza e l'efficacia delle scelte, a rendere centrale il ruolo del Governo e del Parlamento nelle grandi scelte connesse alla difesa, a ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e, infine, a facilitare l'azione di indirizzo nei confronti dell'industria nazionale per la difesa.
- la seconda, mirata alla revisione della governance, con l'obiettivo di ridurre il livello di risorse umane e finanziarie necessarie per le funzioni di direzione e supporto a parità di capacità operative esprimibili. In quest'ottica, organizzazione e funzionamento della Difesa saranno riviste per consentire una più efficace direzione politica delle scelte e un'azione armonica e sinergica delle diverse componenti dello Strumento militare, completando la riforma avviata nel 1997 dal Ministro Andreatta. L'obiettivo è di assicurare l'unitarietà delle scelte strategiche e l'economicità di gestione, preservando e rafforzando la capacità di un'efficace azione, a ogni livello, per la soluzione dei problemi.

147. Il primo principio guida per tale revisione è relativo alla organizzazione per funzioni strategiche. Quelle individuate sono: la "direzione politica", la "direzione strategico-militare", la "generazione e preparazione delle forze", l'"impiego delle forze" e il "supporto alle forze". L'insieme degli enti, centrali e periferici, e dei comandi, pertanto, sarà riorganizzato in tale ottica, eliminando ogni duplicazione e accorpendo le unità che svolgono le medesime funzioni, al fine di evitare frazionamenti e diseconomicità.

148. Il secondo principio guida è quello della "unicità di comando", al quale è affiancato quello di "direzione centralizzata ed esecuzione decentrata". L'obiettivo è di giungere a una più efficace direzione politico-militare e strategico-militare della Difesa e a una gestione unitaria dei processi di pianificazione, acquisizione e impiego delle capacità e del supporto integrato. Le scelte organizzative e i modi di lavoro dovranno permettere di individuare e risolvere i problemi al livello più basso possibile e la valorizzazione delle peculiarità di ciascun ambiente operativo. Nei consessi apicali saranno istituzionalizzati "comitati decisionali" per assicurare, nel rispetto dei ruoli e delle gerarchie, la più ampia condivisione delle scelte, la presentazione delle varie peculiarità ed esigenze e un più efficace raccordo tra gli indirizzi politici e le esigenze tecniche.

149. Il terzo principio guida riguarda l'efficienza e l'economicità di funzionamento, che rappresentano gli obiettivi principali dell'azione riformatrice del Governo. E' necessario sviluppare la capacità di misurare la qualità dei processi di funzionamento con precisi criteri, in particolare di quelli che sovrintendono alla gestione delle risorse assegnate nel tempo. Questo è tanto più necessario per rendere possibile la verifica del Parlamento e quella pubblica delle scelte e delle azioni del Governo e della Difesa, fattore di trasparenza indispensabile per creare consapevolezza e ampio coinvolgimento.

150. Saranno pertanto rafforzati gli strumenti operativi e le metodologie d'azione in grado di rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate, così come quelli per garantire un'efficace azione di valutazione interna sul raggiungimento degli obiettivi fissati. Inoltre, saranno introdotti nuovi sistemi per consolidare le procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti, al fine di correlarle armonicamente ai compiti assegnati alle Forze armate.

### La direzione politica

151. La "direzione politica" è la prima delle funzioni individuate che saranno oggetto di adeguamento e rafforzamento. Le attribuzioni del Ministro della difesa sono definite dalla legge. Il Codice dell'Ordinamento Militare, all'art. 10, comma 1, stabilisce che il Ministro della difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare:



- attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento;
  - emana le direttive in merito alla politica militare, all'attività informativa e di sicurezza e all'attività tecnico-amministrativa;
  - partecipa direttamente o tramite un suo delegato a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare o le cui deliberazioni comportino effetti sulla difesa nazionale;
  - approva la pianificazione generale e operativa interforze e i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché la pianificazione relativa all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa.
152. Il Ministro delle difesa, quindi, oltre ad attuare le decisioni governative per quanto di competenza del proprio Dicastero e ad approvare le attività di pianificazione, ha una sfera di responsabilità propria e precisamente definita, che sostanzia la "funzione d'indirizzo politico" che comprende, ma non si limita ai settori della politica militare, delle politiche di sviluppo ed impiego dello Strumento militare, delle politiche per il personale, delle politiche industriali e delle relazioni a livello internazionale.
153. Gli esistenti strumenti per la diretta collaborazione all'Autorità politica, così come quelli per assicurare l'azione di direzione e controllo, non sono stati adeguati alle nuove esigenze. In primo luogo, è indispensabile superare la particolare asimmetria informativa che inevitabilmente penalizza gli organi di rappresentanza politica rispetto alle articolazioni dell'amministrazione permanenti. In secondo luogo, con l'obiettivo di procedere a un rafforzamento dell'azione d'indirizzo politico e di controllo, è necessario garantire al Ministro della Difesa la piena autonomia e adeguati strumenti d'azione, sia per l'esercizio della funzione d'indirizzo politico-amministrativo, sia per la verifica dei risultati dell'azione amministrativa e di gestione.
154. Gli uffici di diretta collaborazione, pertanto, saranno rafforzati nelle aree connesse con l'esercizio delle funzioni attribuite al vertice politico, anche riconducendo a essi compiti e funzioni delegate nella prassi ad altre articolazioni dell'amministrazione. Per contro, saranno riallocate presso enti dell'amministrazione o in strutture di supporto tutte le attività non strettamente associate alla funzione d'indirizzo e di controllo. La riorganizzazione porterà a una riduzione del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione.
155. A tutela dell'autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni, al Ministro e ai Sottosegretari di Stato sarà garantita la facoltà di scelta del personale di tali uffici, secondo quanto stabilito dalle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Sarà pertanto possibile attingere a specifiche professionalità anche esterne all'Amministrazione della Difesa, secondo stringenti requisiti di professionalità ed esperienza. Dovrà poi essere garantita la massima indipendenza e le migliori condizioni d'impiego del personale, militare e civile dell'Amministrazione, eventualmente adottando specifici istituti mutuati dalle normative esistenti per il personale inquadrato temporaneamente in un ruolo esterno all'Amministrazione.

### **L'amministrazione della Difesa**

156. L'amministrazione della Difesa differisce in molteplici aspetti da quella di altri dicasteri, in virtù del compito di difesa dello Stato che è assegnato alle Forze armate. All'interno della Difesa, infatti, devono trovare adeguato bilanciamento sia le normali esigenze e funzioni di un'amministrazione pubblica, sia quelle peculiari derivanti dalla necessità di approntare, sostenere e impiegare, in Italia e all'estero, comandi e unità militari. L'attuale organizzazione è frutto di progressivi adattamenti, anche molto rilevanti, derivanti da continue fasi di riduzione quantitativa dello Strumento militare. In soli trenta anni, il personale in servizio si è dimezzato così come le brigate operative dell'Esercito o il numero degli Stormi della Aeronautica Militare.
157. La fondamentale riforma della Difesa, avviata dal Ministro Andreatta e incardinata nel disposto della legge n°25 del 1997, aveva tracciato l'evoluzione della struttura organizzativa in senso interforze, cioè verso una soluzione ordinativa più snella e integrata, anticipando in modo lungimirante quanto poi realizzato in molti Paesi europei. Pur riconoscendo che molto è stato

fatto, rimangono ancora vari settori ove si può procedere in tal senso, superando i tradizionali vincoli organizzativi di Forza armata.

158. Al contrario, muovere rapidamente e concretamente verso un nuovo assetto realmente integrato, costituisce la soluzione più idonea per assicurare i risparmi di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie che sono ormai un'esigenza ineludibile per preservare la capacità di operare efficacemente. Pertanto, l'eliminazione di ogni duplicazione organizzativa non strettamente necessaria, la riduzione e la semplificazione dei livelli gerarchico-organizzativi, l'accorpamento di funzioni similari e la riduzione al minimo indispensabile di ogni sovrastruttura burocratica, sono gli elementi qualitativi che dovranno ispirare la nuova organizzazione dello Strumento militare.
159. Il riferimento principale per l'azione di revisione della governance e del conseguente assetto organizzativo sarà dato dal principio di struttura per funzioni, da sviluppare attorno a quelle fondamentali individuate in precedenza. Il modello di gestione, inoltre, dovrà essere reso più efficace dall'introduzione in alcuni settori di metodi di lavoro più moderni e talora più vicini a quelli imprenditoriali, in particolare nel campo delle acquisizioni, della logistica e del supporto generale. Provvedimenti normativi, infine, saranno introdotti per migliorare la trasparenza e la stabilizzazione delle risorse d'investimento e, per i programmi maggiori, di manutenzione e aggiornamento.
160. Acquisire specifici mezzi e non garantire poi la loro piena trasformazione in "capacità operative" mediante un adeguato addestramento del personale e un corretto supporto logistico, infatti, mette a rischio l'investimento effettuato e genera un danno netto per il Paese. Essendo la stabilità delle risorse assegnate nel tempo un fattore essenziale per assicurare la corretta pianificazione d'utilizzo delle stesse, appare ineludibile la scelta di sviluppare una legge pluriennale (sei anni), da aggiornare ogni tre, per i maggiori investimenti della Difesa, la quale fornirà sia stabilità alle risorse, sia la necessaria supervisione politica (del Governo e del Parlamento) delle scelte più rilevanti. La proiezione su sei anni ne consentirà l'allineamento con i cicli delle leggi di stabilità.
161. La revisione della governance, infine, dovrà necessariamente prevedere anche una riforma delle modalità di selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile, al fine di assicurare uno strumento e una leadership militare più giovane e sempre più preparata. Le nuove norme per la nomina e la revoca della dirigenza apicale militare garantiranno un'adeguata permanenza nell'incarico, al fine di dare continuità alle attività di pianificazione, programmazione e impiego delle Forze.
162. Sarà contestualmente migliorata l'azione di coinvolgimento diretto e di comunicazione istituzionale verso il Parlamento e i cittadini. Le attuali modalità di informazione, derivanti dalla progressiva stratificazione di leggi e regolamenti, saranno semplificate e rese più chiare, ricondotte ad una visione unitaria e prospettica, eliminando duplicazioni non necessarie e migliorando la comprensibilità dei documenti prodotti.

### **Produttività delle risorse e controllo della spesa**

163. Al fine di assicurare alla nuova struttura di governance adeguati meccanismi di funzionamento, saranno introdotti nuovi strumenti operativi e metodologie d'azione per rendere più trasparenti, partecipati ed efficaci i processi di scelta. Parallelamente, saranno sviluppati gli strumenti per garantire un'efficace azione di valutazione interna di raggiungimento degli obiettivi fissati. In particolare, la Difesa dovrà orientarsi verso i seguenti ambiti d'intervento prioritario, i quali costituiranno gli obiettivi della produzione normativa che sarà predisposta a seguito del presente documento.
164. *Superamento dell'esistente tripartizione delle spese: per il personale, per l'esercizio e per l'investimento.* Vi è, infatti, la necessità di adottare una più moderna e corretta allocazione delle risorse secondo uno schema che risponda a criteri adottati anche da altri Paesi europei, ma soprattutto alla reale funzione che tali spese svolgono nell'ambito del bilancio Difesa. A livello di prima indicazione e con la premessa che i maggiori programmi d'investimento siano ricompresi in una legge pluriennale dedicata, i tre bacini di riferimento dovrebbero essere quello del "personale", quello della "operatività dello Strumento

*militare*” (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e quello delle *“operazioni”* (cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali).

165. *Ammodernamento delle procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti*, al fine di correlare armonicamente le risorse disponibili allo spettro dei compiti assegnati, agli obiettivi politici stabiliti, agli indirizzi attuativi e agli strumenti necessari per conseguirli.
166. *Sviluppo di una cultura dell'efficacia e dell'efficienza*, la quale andrà consolidata non solo nel settore operativo, ma anche in quello dell'utilizzo delle risorse e da parte di tutti i responsabili, con particolare riferimento alla conoscenza delle tecniche di pianificazione, programmazione e controllo a tutti i livelli, inclusi gli aspetti di ordine etico. Tali capacità, infatti, non possono essere improvvisate o delegate, ma richiedono un continuo aggiornamento, verifica e assimilazione del concetto di *“bene dello Stato”*.
167. *Sviluppo di adeguati strumenti per la corretta valutazione dei costi in relazione ai risultati*, che tenga conto del carattere sistemico e interdisciplinare del comparto Difesa, dei suoi compiti primari e dell'esigenza di ridurre il peso del sistema burocratico in processi che non sono assoggettabili a semplici procedure formali. In tale ottica, andranno modificate le esistenti norme, le procedure e le modalità di impiego delle risorse, semplificandole e favorendo una cultura dell'azione per obiettivi, che dovranno essere concreti, misurabili e correlabili alle risorse disponibili.

### **L'arruolamento e la struttura del personale**

168. Come peraltro già emerso nell'ambito degli studi relativi alla legge n. 244 del 2012, l'attuale struttura del personale non risulta essere del tutto adeguata alle esigenze, in quanto presenta alcune criticità che non consentono di affrontare adeguatamente le sfide presenti e future relative alla sicurezza internazionale ed alla difesa del Paese. Lo Strumento militare, infatti:
- Tende a caratterizzarsi per un'età media del personale elevata* dovuta all'azione combinata di due fattori: una percentuale elevata di personale in Servizio Permanente e la necessità di uniformare il personale militare alle vigenti regole del pubblico impiego, le quali non sempre sono idonee a rappresentare le peculiarità della condizione militare.
  - Presenta significativi sbilanciamenti nella ripartizione tra gradi e categorie del personale*, a causa della forte contrazione numerica della dimensione complessiva dello Strumento militare avvenuta negli ultimi venti anni, non mitigata nel tempo da un'efficace e concomitante opera di adeguamento che contemprasse, ad esempio, forme di esodo anticipato anche in deroga alle normali dinamiche per il collocamento in quiescenza. All'introduzione del Modello Professionale, inoltre, non è seguita una coerente revisione delle modalità di arruolamento e di progressione di carriera, che ha ulteriormente acuito il citato squilibrio. In tal senso la revisione delle modalità di arruolamento, della progressione di carriera e della permanenza in servizio introdotta con il modello professionale ha evidenziato alcune criticità connesse con il reimpiego o la stabilizzazione del personale in ferma prefissata e, proprio in relazione alla successiva introduzione di nuovi modelli di riferimento, ha favorito una sperequazione quantitativa verso i gradi alti e il personale più anziano a scapito del personale giovane e dei gradi più bassi.
  - Soffre di un'eccessiva rigidità di sistema*, dovuta alle norme che regolano l'arruolamento, la progressione di carriera e la sistemazione in quiescenza, anch'esse condizionate dall'impianto normativo complessivo che sottende alla pubblica amministrazione. L'esito finale è una minore capacità di adattamento al mutare delle esigenze, uno sbilanciamento delle risorse destinate al personale rispetto le funzioni operative e minore efficacia operativa complessiva.
  - Non dispone di una “riserva operativa” efficace propria dei modelli completamente professionali*. La stessa Alleanza atlantica, peraltro, ha più volte chiesto la creazione di una struttura di forze di riserva, in grado di complementare le esistenti in servizio in caso di necessità.

### **Concetti generali e principi ispiratori**

169. Per quanto attiene al reclutamento del personale, saranno introdotti nuovi modi di arruolamento e trattenimento in servizio, funzionali al raggiungimento degli obiettivi che s'intendono raggiungere

in termini di costo complessivo, efficacia, efficienza operativa e professionalità, che la pubblica amministrazione in generale e il comparto Difesa in particolare dovranno possedere. In particolare, al nuovo sistema è chiesto di:

- a. *Costituirsi come un'unica forza integrata*, ove il personale civile e militare operi in modo unitario, sinergico e congiunto, per il raggiungimento degli obiettivi assegnati al dicastero Difesa.
- b. *Essere, a regime, più economico rispetto all'attuale*, pur mantenendo una consistenza numerica di 150.000 unità, per contribuire a migliorare la percentuale di spesa a favore dell'operatività e della efficienza dello Strumento e, per quanto possibile, miglioramenti retributivi coerenti con la specificità militare.
- c. *Essere mediamente più giovane rispetto a quello attuale e facilitare il ricambio della dirigenza*. A regime, la struttura del personale dovrà garantire un'età media nelle varie categorie (Ufficiali, Sottufficiali, Graduati e Truppa) che sia quantomeno in linea con quella delle altre Forze armate europee e che tale situazione possa essere mantenuta inalterata nel tempo, per evitare che si ripresenti ciclicamente il problema dell'invecchiamento. Al fine di attribuire al modello una maggiore efficacia operativa ed efficienza di impiego, la struttura più giovane e "operativa" delle Forze armate dovrà essere tendenzialmente pari a circa i due terzi dell'intera consistenza organica.
- d. *Essere flessibile e adattabile*, ovvero di permettere di aggiustare rapidamente la consistenza complessiva delle Forze armate al mutare dell'esigenza. Tale obiettivo dovrà essere raggiunto mediante provvedimenti amministrativi che possano esaurire il loro effetto al massimo entro pochi anni dalle decisioni prese, correlando così gli eventuali aumenti di spesa per il personale alle situazioni d'impiego che effettivamente li richiedano.
- e. *Essere fortemente orientato alla formazione e all'addestramento*. La relativamente frequente turnazione del personale richiede ampie capacità di formazione per portare rapidamente le nuove reclute ad alti livelli di addestramento e di conoscenze tecniche. Inoltre, tale qualità consentirà di concorrere a una più efficace azione di stabilizzazione internazionale, mediante superiori possibilità di cooperazione proprio nei settori della formazione e dell'addestramento.
- f. *Perseguire una spiccata internazionalizzazione delle capacità possedute*, che dovranno essere, per quanto possibile, integrate e potenzialmente fruibili da parte di Paesi Alleati e amici, al fine di facilitare il processo d'internazionalizzazione europea delle nostre Forze armate.
- g. *Rappresentare un valore aggiunto per il Paese*, il quale potrà beneficiare della funzione addestrativa e formativa garantita dalle professionalità possedute dal personale della Difesa.
- h. *Facilitare la compenetrazione della Difesa con la società civile*. Oggi, le Forze armate sono caratterizzate da circa l'88% del personale in Servizio Permanente e solo dal 12% "a tempo determinato". L'obiettivo è di avvicinare le Forze armate italiane a percentuali simili a quelle delle Forze armate degli altri Paesi europei raggiungendo, a regime, un bilanciamento tra "Servizio Permanente" e "Tempo Determinato" tendenzialmente pari a circa il 50%. Tale obiettivo sarà perseguito individuando meccanismi che facilitino:
  - il transito del personale necessario nel servizio permanente, nei settori della pubblica amministrazione e/o del mondo produttivo civile, per mettere a servizio del Paese le conoscenze professionali acquisite. In tale processo, tuttavia, sarà confermata l'incompatibilità, per un certo numero di anni dal termine del servizio attivo, del transito dei Dirigenti Generali a incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa, per garantire ogni possibile conflitto di interessi.
  - il rientro nella società civile, al termine del servizio prestato, del personale "a tempo determinato", il quale favorirà il travaso di professionalità e valori interiorizzati durante il servizio prestato allo Stato.

A regime, le Forze armate si manterranno anagraficamente giovani e motivate e, in virtù del ciclo virtuoso instauratosi, costantemente rappresentative della società italiana e perfettamente integrate con essa.



## Organizzazione, struttura e capacità delle Forze armate

### La nuova struttura organizzativa delle Forze armate

170. L'esigenza delle Forze armate di adempiere i propri compiti, con efficacia ed efficienza, in contesti complessi, multinazionali e a elevato contenuto di rischio, richiede di saper operare come un corpo unico verso un obiettivo comune, ovvero con piena unità di intenti, in modo integrato e utilizzando le risorse disponibili in tutti i domini di azione. Questa impostazione deve coinvolgere le fasi di formazione, di addestramento e d'individuazione, sviluppo e sostegno delle necessarie capacità, facendo sì che una più forte prospettiva interforze divenga patrimonio culturale condiviso delle future Forze armate ed elemento di riferimento nelle scelte organizzative, dottrinali e di funzionamento da compiere. Il patrimonio rappresentato dalle singole culture e professionalità di Forza armata, tuttavia, va preservato, perché solo la perfetta conoscenza e compenetrazione con il dominio d'azione all'interno del quale si opera può consentire l'efficacia richiesta dai complessi scenari del futuro.
171. L'obiettivo è di giungere a una valida sintesi fra queste due esigenze, solo apparentemente contrastanti, mediante soluzioni efficaci ma anche efficienti, che non conducano, cioè, alla costituzione di nuove sovrastrutture. E' quindi necessaria una revisione delle strutture direttive e di comando delle Forze armate, di seguito descritte in forma essenziale, nelle more di una più attenta verifica degli aspetti di dettaglio e della loro piena rispondenza ai ricercati criteri di efficacia ed efficienza.

### La revisione delle strutture direttive e di comando

172. Nell'ambito della funzione di "direzione strategico-militare", il Capo di Stato Maggiore della Difesa (CASMD) rimarrà l'organo tecnico-militare di vertice della amministrazione Difesa. Sarà l'unico responsabile verso l'Autorità politica per tutti gli aspetti relativi alla generazione e preparazione, l'impiego e il supporto generale e logistico delle Forze armate. L'organizzazione da lui dipendente assicurerà l'esecuzione delle funzioni fondamentali dello Strumento militare.
173. *La prima funzione è quella "dell'impiego delle forze"*. Il CASMD, responsabile quale "Comandante in Capo" dell'impiego delle Forze armate, si avvarrà per tale funzione di un Vice Comandante per le Operazioni (VCOM-OPS), al quale sarà assegnata, quando delegata, la responsabilità della pianificazione operativa e dell'impiego delle forze in operazioni. Questi si avvarrà di un Comando Operativo di Vertice Interforze, di cui sarà a capo, e degli esistenti Comandi Operativi, che svolgeranno la funzione di comandi di Componente, mantenendo la competenza specifica per dominio di impiego e un collegamento funzionale con i responsabili della generazione delle forze. Opereranno alle dipendenze del VCOM-OPS anche il Comando Interforze per le Operazioni Speciali, che si avvarrà dei comandi e delle capacità settoriali esistenti, e quello per le Operazioni Cibernetiche. Qualunque tipo di operazione militare, pertanto, risale alla responsabilità di Comando del Vertice interforze, anche nei casi in cui per la sua esecuzione è sufficiente l'impiego di una sola Componente.

174. *La seconda funzione, denominata di "supporto alle forze", è quella logistica.* Il Direttore Nazionale degli Armamenti e responsabile per la Logistica (DNAL), accentrerà tutte le funzioni relative sia all'acquisizione di mezzi e sistemi d'arma, sia alle infrastrutture e alla logistica, ad eccezione di quella di aderenza, cioè quella di supporto diretto alle unità operative. Allo scopo, disporrà di una organizzazione articolata su due grandi pilastri concettuali:
- a. il primo, che svolgerà le funzioni oggi assegnate ad alcuni Reparti ed alle Direzioni Tecniche attualmente facenti capo al Segretariato Generale della Difesa, sarà responsabile delle attività tecnico-amministrative per garantire l'acquisizione dei sistemi d'arma e la dismissione di quelli giunti al termine del ciclo di vita. Per assicurare l'aderenza delle attività svolte con le esigenze delle unità operative, il responsabile di questa struttura si avvarrà di Direzioni Generali per domini d'impiego, che manterranno un rapporto funzionale con i responsabili della generazione delle forze.
  - b. il secondo, strutturato come Comando Logistico della Difesa (CLD), assicurerà l'alta direzione tecnica del comparto e la "logistica dei consumi" di quanto può essere gestito unitariamente nelle attività di rifornimento, mantenimento in efficienza, trasporti, infrastrutture, sanità, commissariato e servizi tecnici.
175. In virtù del ruolo strategico sul piano dell'innovazione tecnologica e su quello economico, industriale e internazionale, le politiche riguardanti l'area industriale dell'aerospazio, sicurezza e difesa, pubblica e privata d'interesse della Difesa, sono di stretta responsabilità del Vertice politico del Dicastero. Per l'attuazione delle direttive del Vertice politico in tale ambito, il DNAL dipende direttamente dal Ministro della Difesa.
176. *La terza funzione è quella riguardante la generazione e preparazione delle forze.* Dal CASMD dipenderanno gerarchicamente i Capi di Stato Maggiore delle Forze armate i quali saranno, sulla base delle direttive ricevute, i responsabili della generazione e preparazione delle Forze terrestri, navali e aerospaziali. Il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri manterrà l'attuale dipendenza dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per le funzioni militari dell'Arma, mentre la struttura del Comando Generale sarà semplificata e alcune funzioni relative gli equipaggiamenti saranno integrate in chiave interforze.
177. Al fine di esercitare le sue funzioni, infine, il CASMD si avvarrà di uno staff che sarà retto dal Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa. Lo Stato Maggiore Difesa avrà pertanto una nuova e più solida organizzazione, mentre gli attuali Stati Maggiori di Forza armata saranno resi più snelli, in coerenza con le funzioni da svolgere. A livello generale, gli organi di supporto di ogni livello saranno ridotti all'essenziale, prevedendo anche che talune funzioni complementari, oggi frazionate, siano accentrate presso un unico livello di vertice sulla base della competenza prevalente. Analogamente, nessun organo di staff avrà funzioni di comando che, se esistenti, saranno riallocate in opportuni elementi organizzativi esecutivi.
178. Le funzioni tecnico-amministrative, con l'esclusione di quelle associate alle attività facenti capo al CASMD, saranno riordinate all'interno di un Segretariato Generale della Difesa, la cui direzione sarà affidata a un Segretario Generale civile posto alle dipendenze del Ministro della Difesa.

### **Lo sviluppo di una capacità unitaria e l'integrazione interforze**

179. Con l'obiettivo di raggiungere i risultati di semplicità, efficienza ed economicità di gestione, la riorganizzazione delle Forze armate dovrà anche consentire lo sviluppo di una nuova metodologia di lavoro che sia partecipativa, orientata agli obiettivi e compiutamente integrata. Di qui la necessità di completare le normative e le direttive generali sui processi decisionali e di gestione sia a livello di vertice politico, sia di Stato Maggiore Difesa. Esse dovranno garantire regole e modi condivisi di costruzione delle scelte mediante organismi decisionali e di controllo in grado di assicurare la rappresentazione plurale delle prospettive e delle esigenze.



180. Il personale è l'elemento essenziale per il successo di tale trasformazione. E' necessario, pertanto, che sia adeguatamente formato e addestrato per operare in un ambiente integrato. Ciò postula la revisione dello sviluppo delle carriere professionali, dell'impiego e dei criteri di valutazione dei risultati. Tale riforma sarà avviata e conclusa nel termine di un anno dalla presentazione di questo documento.
181. Riguardo la Dirigenza militare, gli elementi di riferimento del processo di revisione sono rappresentati da:
- l'adeguamento e la modifica del principio del c.d. "avanzamento normalizzato", fissato dalla legge 12 novembre 1955 n° 1137, per introdurre un sistema nel quale l'attribuzione dei gradi dirigenziali generali derivi esclusivamente dalla necessità di ricoprire precisi incarichi nazionali o internazionali. Tali incarichi saranno proposti dal CASMD e approvati dal Ministro della Difesa;
  - l'istituzione di una Commissione di Valutazione Interforze, presieduta dal CASMD, per l'avanzamento dei Dirigenti militari;
  - l'impossibilità di venire valutati per incarichi di dirigenza generale se non dopo una congrua esperienza minima in organismi di staff o di comando interforze;
  - la "contrattualizzazione" dell'incarico dirigenziale, la quale, fermo restando comunque l'omogeneità di trattamento in ambito comparto difesa e sicurezza, preveda anche specifici obiettivi da raggiungere nonché oggettivi strumenti di valutazione degli stessi.
  - la costituzione di un elemento organizzativo per la gestione e il coordinamento di tutte le risorse umane destinate ad incarichi interforze, internazionali e interministeriali, da porre alle dipendenze del CASMD.

### La struttura della formazione per la Difesa

182. Gli obiettivi posti alla base della trasformazione richiedono una struttura della formazione più omogenea, senza duplicazioni e caratterizzata da una direzione unitaria che consenta di guidarne lo sviluppo e la gestione. Il rinnovato sistema formativo sarà contraddistinto da tre elementi che rappresentano anche gli ambiti d'azione e le direttrici per l'individuazione delle soluzioni operative più efficaci, efficienti ed economiche.
- Formazione continuativa.* Forze armate in continua evoluzione e che si basano sempre più sulla capacità di pronta reazione e quindi di rapido adattamento al cambiamento degli scenari e delle esigenze, richiedono che tutto il personale militare e civile della Difesa abbia un percorso di carriera che preveda, accanto a periodi di normale impiego professionale, regolari momenti di formazione. Questi ultimi dovranno essere adeguati al percorso specifico di ogni professionalità, alla complessità degli scenari e comparabili a quello dei Paesi più avanzati con i quali cooperiamo. Caratteristiche quali la motivazione ad apprendere, la capacità di visione di lungo termine o la capacità di risoluzione dei problemi sono qualità essenziali che dovranno essere perseguite dal sistema formativo della Difesa.
  - Massima sinergia organizzativa.* Il sistema formativo dovrà essere ripensato prevedendo una forte integrazione organizzativa di tutte quelle attività che sono comuni alle Forze armate e al personale civile, lasciando alle strutture di Forza armata l'esclusiva responsabilità di finalizzare la formazione del personale alle esigenze derivanti dall'ambiente operativo nel quale principalmente operano.
  - Armonizzazione e internazionalizzazione dei percorsi formativi.* L'obiettivo di sviluppare Forze armate che abbiano un elevato livello d'integrazione e che siano perfettamente inseribili in dispositivi multinazionali, richiede che i percorsi formativi siano non solo armonizzati a livello nazionale, ma anche in grado di rispondere a precisi standard internazionali. Dovrà essere facilitato, quindi, lo svolgimento di attività ed esperienze formative all'estero, con piena valorizzazione e riconoscimento in ambito nazionale, così come dovranno essere aumentate le possibilità di formazione di personale straniero in Italia, nella prospettiva di una progressiva integrazione delle Difese europee.
183. L'organizzazione della formazione avrà una direzione unitaria posta alle dirette dipendenze del CASMD. La struttura formativa dovrà essere un organismo armonico, sincronizzato e sinergico, che

acquisterà, nel tempo, una propria fisionomia giuridica e la capacità di rilasciare crediti e titoli a valore legale per gli studi e la formazione effettuata. In quest'ambito le Accademie Militari manterranno la loro fisionomia di formazione iniziale per "dominio di azione" e avranno la responsabilità della formazione tecnico-professionale e caratteriale di tutti gli Ufficiali. Le scuole e i centri esistenti che si occupano di attività formativo-addestrative specialistiche e tecniche di tipo simile saranno invece unificati e razionalizzati, accentrando sulla base delle capacità possedute e della competenza specifica per materia.

184. La struttura di direzione e gestione unitaria dovrà salvaguardare le peculiarità formative che rappresentano il patrimonio di professionalità delle singole componenti. Essendo l'attività di formazione propedeutica alla generazione e predisposizione delle forze, è necessario che le singole Forze armate mantengano la responsabilità della definizione delle peculiari esigenze formative e dei necessari percorsi di crescita tecnico-professionale.
185. Le scuole della Difesa rappresentano un patrimonio dell'intero Stato che sarà valorizzato impiegandolo anche a beneficio della collettività. Esse saranno, pertanto, aperte innanzitutto al personale civile della Difesa, che vi svolgerà attività di formazione in relazione alle competenze da acquisire, ma anche a studenti universitari e dipendenti di altre amministrazioni, in funzione dell'interesse e delle competenze. Il corpo docente potrà essere anche civile ed esercitare le sue funzioni a tempo parziale. Parimenti, il personale militare insegnante in possesso dei titoli richiesti potrà essere impiegato anche in attività di formazione esterna alla Difesa, con particolare riguardo alle attività ove le professionalità possedute possano essere d'interesse per la comunità.
186. Il sistema formativo militare assicurerà dunque un'educazione continua al personale lungo tutto il profilo di carriera, ma faciliterà anche il reinserimento nella vita civile di chi non è destinato al servizio permanente. La sua vocazione sarà internazionale, configurandosi cioè come un sistema aperto al personale di Paesi alleati ed amici e pronto ad integrarsi nel ampio contesto della formazione militare europea. Anche le attività d'insegnamento saranno aperte alle professionalità di altri Paesi, per trarre il massimo beneficio dalle loro esperienze e conoscenze.

### **Gli Organismi e gli Enti Territoriali**

187. Le moderne esigenze di semplicità ed economicità richiedono che il processo di evoluzione degli organismi e degli Enti territoriali verso una realtà più integrata, avviato oltre dieci anni fa, sia portato a veloce compimento. Sarà preservata, tuttavia, quella connessione col territorio e con le comunità locali che è funzionale a garantire sia il supporto ai cittadini in caso di necessità, sia le esigenze della struttura della riserva che s'intende implementare.
188. La nuova organizzazione di supporto logistico-territoriale sarà unitaria e posta alle dipendenze del Comandante Logistico della Difesa. Assicurerà il soddisfacimento delle esigenze con criteri di gestione che favoriscano la semplicità organizzativa, la riduzione al minimo indispensabile delle infrastrutture e la piena integrazione tra le Forze armate.
189. Gli Enti territoriali, inoltre, mediante specifici Uffici avranno anche competenza per la diffusione delle informazioni sulla Difesa, l'arruolamento del personale e la facilitazione della ricollocazione del personale nel mondo lavorativo civile.

### **La valorizzazione delle peculiarità di Componente**

190. Nel loro operare, le Forze armate fanno costante riferimento ai valori morali ed etici propri della nostra Nazione, di cui sono espressione e parte. La lealtà; il senso del dovere, il culto delle tradizioni e la consapevolezza di svolgere una missione che pone a rischio anche la propria esistenza nella tutela degli interessi superiori del Paese, costituiscono un patrimonio che deve essere valorizzato, rinvigorito e trasmesso alle generazioni future. Questi valori devono permeare l'attività di tutti gli appartenenti alla Difesa nella convinzione che la preparazione, l'esempio, il rispetto della personalità umana e il senso di giustizia sono la chiave di volta dell'azione di servizio pubblico.



191. Depositari di tali tradizioni e specificità sono le differenti componenti che formano le Forze armate. Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri, infatti, non rappresentano esclusivamente dei corpi specializzati a operare nei propri domini d'azione, ma rappresentano un patrimonio di tradizioni, di etica lavorativa e di vita, di passione per le proprie professionalità e di valori. Nuova enfasi deve essere posta nella riscoperta e nella condivisione con tutti i cittadini delle tradizioni e specificità che hanno contraddistinto corpi, armi e specialità, sia con l'opera di coloro che vi hanno operato sia attraverso un intervento mirato nei programmi d'istruzione e formazione degli Istituti Militari e dei Centri d'addestramento.
192. In quest'ottica, particolare attenzione va posta nel preservare quel collegamento che esiste tra coloro "che sono" (personale in servizio) coloro "che sono stati" (personale che ha lasciato il servizio attivo e anche le Associazioni d'Arma) e coloro "che saranno" (personale in formazione e addestramento). La memoria del passato, degli sforzi compiuti per la conquista della libertà e della democrazia, e i valori fondanti la nostra società devono guidare l'azione di coloro che tali conquiste difendono giornalmente e formare lo spirito e la volontà di coloro che le difenderanno in futuro.
193. La scelta di servire in una particolare arma o specialità, inoltre, consolida tale spirito e contribuisce al rafforzamento dell'unione tra professionalità e passione che è decisiva per l'espletamento delle missioni assegnate anche in condizioni di estreme difficoltà e alto rischio. Per tale ragione la natura e le peculiarità di ogni Forza armata dovranno essere preservate e valorizzate.

### **Quali capacità generare e quale Forza Integrata Nazionale**

194. In funzione di quanto detto nel Capitolo 5 sulle lezioni apprese e le implicazioni per le Forze armate e sull'esigenza di operare con efficacia nei compiti assegnati, lo Strumento militare dovrà predisporre un certo numero di forze e capacità. Lo spettro di queste capacità dovrà essere sufficientemente ampio da consentire un corretto bilanciamento fra le diverse esigenze operative e abbastanza flessibile per far fronte a esigenze mutevoli nel tempo, capaci di manifestarsi anche con breve preavviso.
195. Le Forze armate dovranno quindi avere adeguate capacità operative a livello interforze:
- *integrate nel complesso delle forze NATO*, per respingere eventuali aggressioni militari che si dovessero manifestare contro l'Italia e i suoi interessi vitali, operando nelle tre dimensioni fisiche, in quella dei fattori umani e in quella cibernetica.
  - *interoperabili con quelle degli alleati*, per condurre operazioni militari volte a difendere il sistema di alleanze nel quale l'Italia è inserita nonché salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale.
196. Per quanto detto in termini di priorità d'azione, lo strumento militare dovrà essere calibrato in modo da offrire le più ampie capacità d'intervento prioritariamente nella regione euro-mediterranea e, in accordo con gli impegni NATO, in quella euro-atlantica. Nel primo caso, l'Italia dovrà eventualmente essere in grado anche di guidare, un'operazione multinazionale di gestione delle crisi e di ripristino della pace e della sicurezza. Al di fuori degli interventi prioritari, dalle capacità esistenti dovranno essere ricavate risorse per ulteriori interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità al fine di concorrere, con gli altri Paesi della Comunità internazionale, alla tutela della sicurezza internazionale.
197. L'Italia dovrà quindi avere un bilanciato e diversificato insieme di forze terrestri. Il territorio nazionale e le aree di prioritario intervento comprendono; infatti, differenti tipi di terreno e in funzione delle possibili situazioni di crisi, potrebbero essere richiesti rapidi schieramenti di truppe per affrontare situazioni anche di alta conflittualità. Per tali ragioni, le forze terrestri manterranno un bilanciamento corretto di forze leggere, medie e pesanti, proiettabili, modernamente equipaggiate e opportunamente strutturate in unità idonee ad esprimere le differenti capacità con criteri di formazione modulare, garantendo una adeguata capacità di supporto logistico tattico. Aliquote di forze dovranno essere disponibili per interventi di stabilizzazione e ricostruzione a lungo termine, per le quali dovranno essere previste, quali forze supplementari e complementari, quote della riserva con equipaggiamenti idonei alla complessità dei teatri d'impiego.

198. Nell'ambito delle possibili azioni di prevenzione dei conflitti e stabilizzazione post conflittuale, le unità specializzate dei Carabinieri rappresentano un elemento di pregio, di grande utilità e particolarmente efficace qualora siano necessarie unità con funzioni di polizia civile e polizia militare. La loro disponibilità dovrà essere sempre garantita quale possibile scelta.
199. Relativamente alle forze navali, nelle aree di prioritario interesse si riscontrano potenziali minacce verso la libertà dei traffici marittimi e l'accesso alle risorse. L'Italia dovrà pertanto disporre tanto di una componente navale in grado di operare in ambienti caratterizzati anche da rischi elevati quanto di una componente per la prolungata sorveglianza e il pattugliamento in aree a minore rischio.
200. Andrà preservata anche una moderna, sia pur coerente con le risorse disponibili, capacità nazionale di proiezione di forza dal mare, in grado di consentire interventi in tempi ristretti in aree anche con limitata disponibilità d'infrastrutture.
201. Per quanto attiene alle forze aeree, esse dovranno essere dotate di adeguate capacità di difesa e superiorità aerea, di supporto al suolo e d'ingaggio di precisione in profondità. Nelle previste aree di prioritario intervento, anche le forze aeree saranno chiamate a condurre missioni ad alto rischio fin dalle prime fasi di una situazione di crisi e contro moderne difese, ad esempio per l'implementazione di zone di "divieto di sorvolo". Per tali ragioni saranno essenziali mezzi e sistemi con caratteristiche di alta sopravvivenza ed efficace capacità di protezione del personale, così come la capacità di neutralizzare le capacità ostili anti-accesso e i connessi centri di comando e controllo.
202. La capacità di muovere rapidamente uomini, mezzi e materiali nelle aree di crisi rimarrà un fattore essenziale per contenere le crisi prima che le stesse possano svilupparsi e per sostenere gli sforzi nazionali in operazioni prolungate. Sufficienti capacità di trasporto multimodale aereo, terrestre e navale dovranno essere raggiunte mediante lo sviluppo di una capacità nazionale militare, attraverso accordi con vettori civili, ma soprattutto mediante la partecipazione a iniziative multinazionali di condivisione delle esistenti capacità.
203. Come già evidenziato, essenziale rimarrà la disponibilità di un sostanziale dispositivo di forze speciali, forze per operazioni speciali e di unità e mezzi per il loro supporto. Tale capacità, quindi, andrà ulteriormente rafforzata e valorizzata. Sarà infine necessario mantenere allo stato dell'arte un'adeguata capacità di acquisire e gestire le informazioni e di Comando e Controllo, in grado di condurre a livello interforze o congiuntamente alle forze alleate e amiche, campagne militari complesse che includano sia le operazioni tradizionali di combattimento sia le nuove forme di conflitto ibrido e asimmetrico.

### **I maggiori programmi di sviluppo**

204. Una delle priorità per la Difesa sarà la messa a punto di una "Revisione Strategica della Difesa" (RSD), inclusiva di una nuova edizione della Pianificazione di Lungo Termine. Tale lavoro, sviluppato sotto la supervisione e indirizzo dell'Autorità politica e in armonia col presente documento, sarà finalizzato alla corretta individuazione delle più idonee soluzioni tecnico-operative per l'evoluzione dello Strumento militare del futuro, in termini di mezzi, sistemi d'arma e struttura delle forze.
205. Questo attento esercizio sarà inteso anche a valorizzare quanto ad oggi realizzato, al fine di non disperdere gli investimenti effettuati e le capacità acquisite. Sebbene, quindi, la RSD potrà portare alla riduzione o al ripensamento di taluni capacità, le scelte saranno tendenzialmente in continuità col presente e rappresenteranno un adattamento progressivo di quelle sino ad oggi compiute.
206. I contenuti della Revisione Strategica, infine, rappresenteranno i riferimenti per la formulazione della legge pluriennale sugli investimenti per la Difesa che il Governo presenterà al Parlamento per la sua valutazione ed approvazione.



## Le risorse umane

### Il personale quale risorsa strategica

207. Il capitale umano è un fattore strategico per qualunque organizzazione complessa e lo è tanto più per la Difesa, nella quale moltissimo è richiesto in termini di senso del dovere, sacrificio personale e professionalità. Il personale, dunque, è centrale per garantire al Paese Forze armate in grado di assicurare la difesa dello Stato e di contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza internazionale che s'intendono perseguire.
208. Le caratteristiche del personale, le conoscenze tecniche e specialistiche le capacità di guida dei comandanti, l'addestramento, la professionalità, hanno consentito di preservare nel tempo le capacità di difesa del Paese e assicurargli un ruolo di primo piano nel contesto internazionale. Anche in futuro, la qualità e l'efficacia del personale militare e civile dell'Amministrazione Difesa saranno fattori decisivi per garantire le capacità richieste alle nostre Forze armate.
209. La rilevante aliquota del bilancio della Difesa destinata al personale e alla sua formazione, riflette la volontà di garantire alla Difesa una forza lavoro professionale, flessibile e molto qualificata. Questo investimento è particolarmente importante proprio in periodi come quello attuale ove la complessità tecnica degli equipaggiamenti è in continua crescita e la sofisticazione degli scenari richiede multiformi qualità professionali, differenti capacità operative e assoluta dedizione.
210. La nostra società è ricca in qualità umane, diversità, spirito d'iniziativa e capacità di adattamento, e le nostre Forze armate riflettono tali qualità generali. Le capacità umane, professionali e specialistiche richieste dalla nostra Difesa, tuttavia, devono essere adeguatamente attratte e motivate a servire nel tempo con immutata energia e dedizione. In quest'ottica, il Governo riconosce che l'approccio nei confronti del personale della difesa debba essere flessibile e attento, se vuole assicurarsi che servire il proprio Paese in armi sia una prospettiva occupazionale e di vita meritevole di essere accolta. Solo attraendo e mantenendo in servizio personale motivato e in possesso delle qualità e capacità richieste, la Difesa potrà svolgere i compiti assegnati.

### L'arruolamento e la struttura del personale

211. Le Forze armate del prossimo ventennio saranno caratterizzate da un Modello di tipo professionale, da dimensioni limitate e dall'esigenza di operare, sovente lontano dalla Patria o dalle basi di stazionamento, in ambienti conflittuali e complessi. L'esigenza è, pertanto, quella di un insieme di forze giovane, numericamente flessibile, professionalmente ben preparato e con una struttura del personale snella e ben proporzionata tra gradi, ruoli e specialità. Questo complesso di forze, inoltre, dovrà avere un elevato grado di "utilizzabilità operativa", essere cioè idoneo a operare in ambienti difficili, lontani dalle sedi stanziali anche per lunghi periodi e quindi in grado di accettare minori vincoli di natura extra-professionale, essere fisicamente idoneo e predisposto al sacrificio personale.
212. Il personale da arruolare, quindi, dovrà essere accuratamente selezionato, formato e addestrato e rappresentare, nella sua pluralità di qualità professionali, provenienza e status sociale, un'immagine della nostra comunità. Le Forze armate non devono, infatti, essere percepite quale "corpo separato" rispetto la nostra società ma, al contrario, come il più alto servizio pubblico in grado di

garantire la difesa e la sicurezza del Paese, analogamente a tutte le forze del comparto sicurezza. Ogni sforzo sarà fatto per assicurare che esista una stretta compenetrazione tra il personale militare e la cittadinanza, in modo da mantenere saldo e vitale il legame che unisce Forze armate, istituzioni e cittadini.

213. Per soddisfare strutturalmente il requisito chiave di un'età media relativamente bassa è necessario che solo per una parte della forza complessiva la "professione militare" possa perdurare per tutta la vita lavorativa. Per la restante parte del personale, invece, servire la Patria rappresenterà solo un segmento, sia pure molto qualificante, della propria esperienza d'impiego.
214. Il personale dovrà essere adeguatamente sostenuto da una serie di predisposizioni atte a favorire l'esercizio della sua professionalità e facilitato nel suo eventuale reinserimento nella vita lavorativa successiva. Dovrà trovare una forte motivazione in un ambiente di lavoro caratterizzato da elevata competenza, rispetto dei ruoli e delle funzioni rivestite e da un giusto corrispettivo economico che sia rapportato non solo al grado rivestito e alle correlate responsabilità, ma anche ai rischi, alle professionalità e all'anzianità di servizio possedute.
215. Per quanto attiene al reclutamento del personale, permarrà la sospensione del reclutamento attraverso la coscrizione obbligatoria. Saranno per contro introdotte nuove modalità di arruolamento e trattenimento in servizio di volontari e professionisti in servizio permanente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza e operatività desiderati in coerenza con i livelli di risorse disponibili. In tale scenario, è opportuno dare particolare enfasi al pieno successo del servizio militare femminile volontario. Oggi, a distanza di quindici anni della sua introduzione nel nostro ordinamento, l'esperienza maturata non può che dirsi pienamente positiva: il personale femminile non solo offre un contributo essenziale in molti campi, ma ha anche, al pari dei Paesi più avanzati, ampio accesso a tutte le possibilità d'impiego che la Difesa può offrire. Il raggiungimento di complete "pari opportunità", tuttavia, richiederà una continua attenzione alle dinamiche di sviluppo della partecipazione del personale femminile alla Difesa, con particolare riferimento al tema degli avanzamenti di carriera.
216. Sarà quindi necessario studiare, sperimentare e introdurre un nuovo "Modello Professionale" che possa coniugare esigenze diverse. In particolare:
- incrementare la percentuale di personale relativamente giovane all'interno delle Forze armate per il mantenimento in efficienza della componente più operativa, che è destinata a crescere in proporzione alla dimensione complessiva della struttura;
  - reclutare giovani donne e uomini nel numero necessario e di elevata qualità offrendo una retribuzione adeguata, incentivi motivazionali, una proposta lavorativa attraente e dinamica e un credibile sistema di reinserimento nel mondo del lavoro, assicurando loro una piena parità di opportunità di lavoro e di carriera;
  - valorizzare le professionalità e le esperienze maturate nei periodi di impiego operativo;
  - prevedere un armonico inserimento del modello di reclutamento, stato e avanzamento nel comparto Difesa e Sicurezza;
  - introdurre specifiche norme relative al reinserimento nel mondo del lavoro del personale che presterà servizio per un numero limitato di anni.
217. Le nuove modalità di reclutamento, rafferma, avanzamento e progressione di carriera dovranno puntare al raggiungimento degli obiettivi indicati, tenendo presente che:
- il percorso di carriera e il sistema degli arruolamenti per la truppa, per i graduati e per i sottufficiali saranno in linea generale unificati, sarà cioè possibile raggiungere i gradi e le funzioni previste per i Graduati, per i Sergenti e per i Marescialli provenendo di massima da un'esperienza iniziale nella Truppa.

- i Marescialli saranno destinati a compiti di responsabilità e a posizioni di vertice tra i sottufficiali in analogia a quanto previsto dal comparto sicurezza.
- nel caso degli Ufficiali, con alcune eccezioni, saranno previste due forme d'ingresso nelle Forze Armate: una per i ruoli normali e una per quelli complementari e di supporto. Per questi ultimi, al termine del periodo di ferma prefissata, saranno selezionate, per concorso, le aliquote annuali destinate alla prosecuzione della carriera.
- al fine di conseguire in tempi credibili gli obiettivi fissati e i conseguenti risparmi previsti a regime, sarà necessario valutare la possibilità di misure di accompagnamento ed esodo agevolato per il personale in servizio permanente.

218. La nuova normativa in tema di reclutamento e progressione di carriera sarà implementata in tempi brevi, in coerenza con l'adeguamento delle strutture di selezione, di addestramento e di formazione delle Forze armate. Apposite norme definiranno il periodo di transizione verso il nuovo regime.

### **Formazione e addestramento**

219. Una delle esigenze, individuata come prioritaria per le Forze armate del futuro, riguarda la necessità di superiori qualità in termini di formazione ed addestramento. L'evoluzione degli scenari geopolitici futuri, infatti, richiederà che la dimensione tecnologico-cognitiva sia preminente e prevalente rispetto ad altre dimensioni. Solo personale in possesso di superiori conoscenze, capacità professionali e perfetta conoscenza e padronanza degli equipaggiamenti in dotazione sarà, infatti, in grado di garantire la loro piena utilizzabilità. Anche il previsto e relativamente frequente ricambio di un'indicativa aliquota del personale, peraltro, richiederà rilevanti e crescenti capacità di formare e addestrare le nuove reclute, rapidamente e con elevati livelli qualitativi, per portarle in breve tempo a un idoneo livello di efficienza ed efficacia.
220. Vi è, inoltre, l'esigenza di ampliare quella parte delle capacità nazionali dedicate alla formazione e all'addestramento delle Forze armate di Paesi alleati e partner che abbiano bisogno di ricostruire e rafforzare le proprie capacità di autodifesa autonome. Queste modalità di supporto alle situazioni di crisi ha assunto ormai particolare rilevanza negli scenari futuri, funzionale ai processi di stabilizzazione e indispensabile per proiettare sicurezza e stabilità senza dover necessariamente impiegare larghi contingenti all'estero.
221. Quale rappresentante della Difesa e della Patria all'estero, il personale in incarichi internazionali di rappresentanza deve riassumere in sé la sintesi delle migliori qualità morali e professionali possibili. Per tali ragioni e, soprattutto, per gli incarichi di maggiore rilievo, esso sarà selezionato e formato accuratamente. In un'ottica di maggiore sinergia d'azione, infine, sarà avviato un progetto per assicurare la co-locazione delle rappresentanze militari con quelle diplomatiche.
222. Non va dimenticata la funzione aggiuntiva che la Difesa può svolgere per i cittadini più giovani in termini d'innalzamento dei livelli di conoscenza tecnica e specialistica, utili all'inserimento nel mondo del lavoro. Già in passato le Forze armate, allora basate sul Modello di Leva, avevano non solo il ruolo di principale coagulo morale e sostanziale per consolidare l'unità nazionale - configurando per tutti l'espressione del dovere più alto di difesa della Patria -, ma anche svolto una funzione sociale molto importante. Hanno, infatti, consentito a milioni d'italiani di conoscere il proprio Paese e i concittadini di altre regioni, di migliorare la loro padronanza della lingua orale e scritta e di imparare alcune professionalità utili ad accrescere le loro prospettive d'impiego.
223. Oggi, in una realtà profondamente diversa, le Forze armate possono ancora svolgere tale ruolo: servire il Paese, dunque, potrà rappresentare non solo motivo di orgoglio e scelta di vita, ma anche utile opportunità di formazione lavorativa, per imparare o migliorare una professione sviluppando, allo stesso tempo, la conoscenza delle lingue straniere, le capacità di leadership e di lavoro di squadra.
224. Le caratteristiche di eccellenza formativa e addestrativa che s'intendono rafforzare per le Forze armate, infine, si tradurranno anche in un valore aggiunto per il "Sistema Paese". Quest'ultimo

potrà avvantaggiarsi delle peculiari capacità possedute dalla Difesa in molti settori specialistici e delle relative strutture formative e addestrative, determinando una stretta correlazione tra “Sistema Sociale” e “Sistema Difesa”.

225. Raggiungere e mantenere nel tempo livelli di addestramento del personale che siano di superiore qualità e intensità è un fattore che moltiplica le capacità potenzialmente esprimibili e condizione essenziale per garantire la piena interoperabilità con le nazioni alleate. Il raggiungimento degli standard addestrativi minimi concordati in ambito NATO ed europeo rappresenta pertanto un obiettivo non negoziabile per garantire alle Forze armate la capacità di operare in piena sicurezza e con efficacia nello spettro dei compiti assegnati. Tale obiettivo richiede che siano integrati, ottimizzati e preservati nel tempo gli esistenti percorsi addestrativi, assicurando la piena valorizzazione delle capacità nazionali possedute e ricercando, invece, le migliori soluzioni in cooperazione internazionale qualora quella nazionale non risulti costo-efficace per economie di scala o per elevati costi unitari. Analogamente, andranno preservate le aree addestrative nazionali e le relative strutture collegate ritenute indispensabili per rendere possibile lo svolgimento delle richieste attività.
226. Al fine di raggiungere gli obiettivi richiesti in termini di prontezza operativa, adattabilità ed efficacia d'impiego, il futuro modello addestrativo dovrà possedere le seguenti caratteristiche:
- Realismo e intensità addestrativa.* Ogni momento addestrativo dovrà caratterizzarsi per un elevato livello di aderenza alla realtà d'impiego, consentire cioè al personale di sperimentare situazioni operative concrete, non limitandosi a quelle che occorrono più comunemente, ma esplorando anche quelle più ipotetiche o meno frequenti. L'utilizzo di tecnologie per esperienze virtuali dovrà essere esteso al più ampio numero possibile di equipaggiamenti, così come alle procedure di comando e controllo. L'utilizzo di tali sistemi dovrà consentire di ampliare la preparazione del personale all'impiego, minimizzare i rischi di sorprese operative e aumentare la sicurezza del personale, riducendo parimenti al minimo indispensabile l'impatto delle attività addestrative sulla vita della comunità.
  - Strutturazione interforze dell'addestramento.* L'impiego delle Forze armate come uno strumento unitario e sinergico richiede lo sviluppo di modi di operare che siano quanto più possibile standardizzati in termini di concetti d'impiego e di procedure operative. Ferma restando la necessità di svolgere a livello di componente l'addestramento richiesto per poter operare in sicurezza e con efficacia nella propria dimensione operativa, le Forze armate dovranno raggiungere una spiccata integrazione delle strutture e dei momenti addestrativi che hanno finalità comuni. L'opera di razionalizzazione organizzativa e infrastrutturale sarà realizzata con un approccio che favorisca la competenza specifica posseduta nell'ambiente operativo, tenendo conto di un'oggettiva valutazione delle eccellenze infrastrutturali e dei sistemi formativi posseduti da ciascuna componente.
  - Multi-nazionalizzazione dell'addestramento.* Gli obiettivi di una più ampia integrazione a livello europeo e di un elevato grado d'interoperabilità operativa con le Nazioni alleate richiedono che il personale possa operare in modo congiunto, efficace e in sicurezza. Tali requisiti necessariamente implicano che buona parte delle attività addestrative, in modo particolare quelle più complesse, siano condotte a livello internazionale e in accordo a procedure e protocolli uniformi e condivisi. Per tali ragioni, la Difesa favorirà l'effettuazione degli eventi addestrativi complessi a livello multinazionale, ricercando ogni possibile forma d'integrazione internazionale anche per quelli che tradizionalmente sono svolti a livello nazionale.
  - Valutazione dell'addestramento.* Un'attenta valutazione delle attività addestrative è basilare per recepire gli insegnamenti e apportare i correttivi strutturali agli elementi organizzativi dello Strumento militare sin dal tempo di pace.

### **La struttura del personale e le carriere**

227. Come in ogni struttura complessa, nelle Forze armate le progressioni di carriera sono funzionali ad assicurare il corretto svolgimento delle attività di direzione ed esecuzione dei compiti. Nel tempo, la struttura e la composizione della cosiddetta piramide gerarchica si sono notevolmente evolute,



condizionate da quattro fattori fondamentali. Il primo è rappresentato dallo sviluppo delle tecnologie degli equipaggiamenti, il cui pieno utilizzo richiede superiori capacità non solo tecniche, ma anche di analisi e direzione. Il secondo, è costituito dalla progressiva multi-nazionalizzazione delle operazioni e delle strutture di comando: la partecipazione all'Unione Europea, alla NATO e all'ONU, richiede la presenza in strutture comuni di Quadri militari e civili molto qualificati. Il terzo fattore è rappresentato dalla crescente complessità degli scenari operativi, i quali richiedono professionalità elevate e più alti livelli di responsabilità e capacità di direzione. L'ultimo fattore, infine, è correlato alla trasformazione della società verso una fortemente caratterizzata dalla preminenza del fattore "conoscenza". L'insieme di tali fattori comporta una tendenziale crescita del ruolo e delle funzioni del personale a più alto livello di professionalità e responsabilità, determinando l'esigenza di una struttura dei gradi diversa rispetto a quanto si poteva prevedere in passato.

228. Parallelamente a questa evoluzione, tuttavia, rimane centrale la figura dei livelli più operativi. Sebbene il requisito di più ampie e sofisticate conoscenze tecniche sia, anche in questo caso, evidente, permane immutata l'esigenza di disporre di personale di età adeguata all'impiego operativo intenso, professionalmente preparato e motivato. Deve inoltre possedere peculiari qualità fisiche, morali e caratteriali e essere consapevole che il suo periodo di impiego sarà contraddistinto da una esperienza di vita molto dinamica. Per soddisfare questa esigenza, le Forze armate dovranno prevedere una struttura del personale caratterizzata da un'ampia base operativa, da un corpo di quadri intermedi significativo, ben proporzionato e diversificato e da una dirigenza, in particolar modo quella apicale, relativamente contenuta.
229. La carriera del personale si svilupperà, per ciascuna categoria, dai gradi più bassi e secondo percorsi professionali che prevedano necessariamente una rilevante parte devoluta allo svolgimento di compiti operativi. All'interno di ogni categoria e per le aliquote di personale in servizio permanente, la possibilità di raggiungere i gradi apicali dovrà essere garantita, in linea teorica, a tutto il personale. Ancor più di oggi, la progressione di carriera sarà selettiva sulla base di indiscutibili e provate capacità, professionalità acquisite, titoli posseduti, non ultimo la laurea magistrale o specialistica per la dirigenza, ed esperienze maturate. Si svilupperà, inoltre, secondo criteri di valutazione trasparenti, quanto più possibile oggettivi e basati sul raggiungimento di obiettivi quantificabili e misurabili. Al fine di favorire il tale obiettivo, la Difesa introdurrà un nuovo sistema di valutazione unificato che contempra tali requisiti.
230. I numeri complessivi dei gradi apicali della truppa, dei sergenti e dei marescialli saranno limitati e correlati alle posizioni organiche previste. Il conseguimento di tali gradi, quindi, non rappresenterà il normale punto di arrivo della progressione di carriera, ma il riconoscimento del raggiungimento dell'eccellenza e di particolari meriti acquisiti all'interno della carriera stessa. Analogamente, i gradi più elevati della dirigenza saranno attribuiti solo in funzione della disponibilità di precisi incarichi da ricoprire, prevedendo un sistema di avanzamento che ne consenta il regolare ricambio. Nessuna promozione sarà garantita con criteri esclusivamente basati sull'anzianità di grado o di servizio: ogni avanzamento richiederà una specifica graduatoria basata su una valutazione di merito assoluto delle qualità morali, professionali, attitudinali e dei risultati raggiunti. Infine, nessuna promozione sarà effettuata all'atto del collocamento in congedo.

### **Il personale civile della Difesa**

231. Con l'obiettivo di realizzare un sistema sinergico, la Difesa porrà particolare cura nei processi d'integrazione, valorizzazione e pieno impiego delle professionalità possedute dal personale non militare. La componente civile della Difesa costituirà sempre più un bacino di preziose capacità tecniche, amministrative e dirigenziali che dovranno assumere un ruolo di maggiore responsabilità in molte attività per le quali la specificità della condizione militare e della relativa professionalità non sono un indispensabile valore aggiunto.
232. La configurazione e le modalità delle assunzioni del personale civile saranno riviste, nell'alveo delle politiche di riforma del Pubblico impiego portate avanti dal Governo, per risolvere problemi di

ridotta mobilità, minore flessibilità di impiego e di età media elevata, nonché di omogenea retribuzione. Ove indispensabile per evidenti motivi di equità, saranno inserite previsioni per corrispondere ai civili, in caso di medesimo impiego operativo all'estero, un'indennità equivalente a quella corrisposta ai militari.

233. In analogia a quanto avviene in molti Paesi europei e nell'alveo delle politiche di riforma del Pubblico impiego portate avanti dal Governo, per il personale civile della Difesa saranno studiate forme di assunzione tali da consentire, in futuro e nel tempo, un riequilibrio tra le percentuali di personale a tempo determinato e a tempo indeterminato, prevedendo forme di supporto per il delicato momento della transizione ad altri comparti lavorativi.
234. Provvedimenti saranno attuati per superare definitivamente quegli "steccati" che hanno tradizionalmente circoscritto i civili della Difesa a limitati compiti e funzioni, escludendoli da altri che comunque si attagliano alle loro professionalità e che tradizionalmente sono stati svolti dal personale militare. Per il soddisfacimento di specifiche esigenze saranno infine studiati percorsi di carriera flessibili e forme di lavoro part-time, sia a tempo determinato sia indeterminato.
235. Inoltre, al fine di favorire l'avviamento al lavoro e la creazione di esperienze e professionalità, sarà altresì studiata la possibilità di opportunità di formazione-lavoro a tempo determinato a favore di:
- *studenti universitari*, elaborando con gli atenei specifici accordi affinché i periodi di servizio siano adeguatamente valorizzati nell'ambito dei percorsi formativi;
  - *tecnici specialistici*, coinvolgendo le realtà imprenditoriali ed i centri di ricerca, al fine di assicurare che la formazione ricevuta possa tradursi in reali possibilità di futuri impieghi più stabili nel tempo.
236. Questa trasformazione sarà sostenuta assicurando al personale civile l'accesso ai percorsi formativi e addestrativi della Difesa, per conseguire una formazione costante e progressiva nell'arco della carriera, tale da sviluppare le competenze professionali e definire percorsi di carriera che siano in linea con le nuove e più complesse responsabilità che gli stessi potranno assumere.

### Salute e sicurezza sul lavoro

237. Per l'organizzazione della Difesa, che opera normalmente con margini di rischio professionale superiori a quelli di altre attività, la salute del personale e la sicurezza sul lavoro sono temi di assoluta e prioritaria importanza, ferma restando la specificità della condizione militare in addestramento e in operazioni. Garantire condizioni d'impiego che prevengano possibili rischi per il personale e riducano, per quanto possibile, le conseguenze per la salute che potrebbero derivare dall'operare in ambienti difficili e complessi, è un dovere morale verso chi svolge un servizio pubblico per la collettività, prima ancora che doveroso rispetto delle normative esistenti. Ugualmente indispensabile è assicurare che la cittadinanza abbia piena conoscenza delle norme con le quali la Difesa opera e degli eventuali impatti sul territorio di tali attività.
238. In tale ottica, saranno rafforzate le attività di prevenzione dei rischi, di formazione e d'informazione dei cittadini e del personale, agendo lungo alcune direttrici principali d'azione, in piena intesa con gli organismi di prevenzione e controllo sia a livello locale sia nazionale.
- a. In primo luogo, il Ministero proseguirà nell'opera di raccolta, analisi, valutazione e diffusione di tutti i dati statistici relativi a morbosità e mortalità del personale civile e militare Difesa, cooperando attivamente alla ricerca delle cause di insorgenza di alcune patologie, nel rispetto del necessario rigore metodologico e scientifico.
  - b. Sarà inoltre potenziata la rete di rilevazione e monitoraggio degli elementi chimici e radiologici potenzialmente generabili dalle attività della Difesa in alcuni specifici siti e creata una banca dati centralizzata fruibile anche dagli organi di controllo.
  - c. Saranno progressivamente incrementati e capillarmente resi disponibili al personale e ai dirigenti responsabili, specifici corsi di formazione, aggiornamento e informazione in materia di tutela

della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, d'igiene degli alimenti, di tutela ambientale e tecnico-specialistica per la sicurezza degli impianti e delle attrezzature.

- d. Sarà infine richiesto ai datori di lavoro di porre in essere una serie di azioni positive finalizzate ad assicurare che il valore della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle sedi stanziali sia, in concreto, assimilato dai lavoratori al fine di farlo proprio, in maniera efficace, nell'ordinaria prassi lavorativa.

### **Il trattamento economico**

239. La filosofia che sottenderà l'evoluzione delle retribuzioni nelle future Forze armate sarà basata sia sulla crescita professionale sia sull'avanzamento nel grado. La struttura del personale delle Forze armate, infatti, sarà caratterizzata da una piramide gerarchica che offrirà possibilità di progressioni di grado correlate al rendimento profuso e al merito, nonché multiformi possibilità di crescita professionale e specializzazione di ruolo.
240. La struttura dei reclutamenti e delle progressioni di carriera delineata, inoltre, evidenzia come la professione militare rappresenterà, per una parte del personale, solo una parte, seppur significativa, dell'esperienza lavorativa complessiva.
241. Infine, come in ogni sistema professionale, il personale dovrà essere incoraggiato a unirsi all'organizzazione, motivato a competere per permanervi e stimolato a operare nel tempo con immutato slancio. Ciò richiede che la struttura salariale sia competitiva e che ricompensi le professionalità possedute e le esperienze maturate, ma anche la peculiarità d'impiego e la specificità del ruolo, in maniera concorrenziale come avviene in altri comparti della società.
242. L'insieme di tali requisiti, tuttavia, richiede di studiare dinamiche salariali diverse rispetto a quelle attuali, ma comunque compatibili con quelle generali dell'azione di Governo sull'impiego pubblico. Esse dovrebbero prevedere un giusto corrispettivo economico che premi le responsabilità crescenti attribuite con gli avanzamenti ai gradi superiori, i rischi, le professionalità e le anzianità di servizio possedute, oltre che la specificità che la condizione di militare impone, fermo restando l'appartenenza al comparto Difesa-Sicurezza in tema di equi-ordinazione giuridica ed economica.
243. Il successo del futuro Strumento militare, quindi, richiede che anche da un punto di vista del trattamento economico e accessorio siano attuate disposizioni per evitare che la scelta di servire la Patria non costituisca una penalizzazione per il personale, scoraggiandone l'arruolamento o diminuendone la motivazione. In piena compatibilità con le risorse disponibili, saranno progressivamente attuate tre riforme per superare tali criticità:
- la prima, tesa a modificare l'attuale struttura del trattamento economico, al fine di giungere a una composizione dei compensi ove il parametro di base abbia un'incidenza superiore a quella del parametro accessorio.
  - la seconda, riguarda la necessità di un più ampio riconoscimento ai fini stipendiali delle responsabilità assunte, delle professionalità possedute e delle anzianità di servizio conseguite.
  - la terza, infine, attiene all'introduzione, per il personale militare a ferma temporanea congedato senza demerito, di un'indennità di congedo che sia significativa e proporzionale al periodo di servizio svolto. Tale indennità agirà, insieme alle altre disposizioni che saranno attuate, quale ulteriore strumento di retribuzione per il servizio prestato e di sostegno nella fase di reinserimento nel mondo civile.

### **Il reinserimento nel mondo del lavoro e la valorizzazione delle professionalità**

244. L'insieme degli elementi presentati traccia uno Strumento militare nel quale l'elemento umano riveste un ruolo centrale e la dimensione professionale una funzione essenziale per il suo successo. La possibilità che tale modello possa svilupparsi compiutamente è correlata al livello di valorizzazione professionale ottenibile per il personale militare e civile e che, a sua volta, sarà funzionale a determinare non solo l'efficacia operativa delle Forze armate, ma anche l'attrattività

della professione, la spinta motivazionale e la reale possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro del personale eccedente le esigenze.

245. Il personale della Difesa agisce in moltissimi campi professionali, gestisce equipaggiamenti con un elevato livello di sofisticazione tecnologica e opera in ambienti nazionali e internazionali caratterizzati da notevoli livelli di complessità. Tali fattori hanno sempre comportato lo sviluppo di differenti professionalità a tutti i livelli, le quali, tuttavia, non sempre hanno trovato un corretto riconoscimento nell'ambito del mondo lavorativo esterno, se non in limitatissimi casi specifici.
246. Il successo dell'opera di ammodernamento, la possibilità per il personale a tempo determinato di trovare una più facile collocazione nel mondo del lavoro e l'esigenza di rendere possibile una maggiore flessibilità di impiego per il personale del comparto pubblico, risiede nella capacità di dare riconoscimento puntuale ai titoli ed alle capacità acquisite, ma anche di facilitare l'incontro tra l'offerta di capacità professionali con le esigenze del sistema produttivo nazionale. Al fine di facilitare tale processo, la Difesa introdurrà due specifiche iniziative: il "*Progetto Giovani*" e il "*Progetto lavoro futuro*".
247. Il *Progetto Giovani* valorizzerà la capacità delle Forze armate di essere fucina di valori, solidarietà e di crescita sociale, culturale e professionale. Le esistenti strutture formative e addestrative delle Forze Armate, infatti, sono in grado di offrire, in particolare al personale più giovane in ferma prefissata e al personale civile e militare da riqualificare e ricollocare, una formazione professionale idonea per l'impiego istituzionale ma funzionale anche a facilitare il reimpiego nel mondo civile al termine del servizio. Di fatto, quindi, la Difesa ha capacità di formazione e addestramento "duali".
248. Molteplici sono i settori ove tale iniziativa potrà trovare reale applicazione: dalla formazione di base fino a quella di pratica professionale, ove l'esperienza diretta lavorativa nel mondo militare può costituire solida esperienza e titolo di merito anche nel mondo civile. Il progetto, inoltre, prevede il riconoscimento dei titoli conseguiti durante il servizio, mediante una loro piena equiparazione ai corrispondenti civili, e la valorizzazione delle esperienze lavorative maturate, con la creazione di un "*curriculum vitae professionale*" del militare che sarà certificato dall'Amministrazione. Quest'ultimo sarà utilizzabile, all'atto della collocazione sul mercato del lavoro, quale titolo attestante la specifica esperienza lavorativa maturata. La nuova struttura organizzativa di Vertice per la formazione sarà responsabile per l'implementazione e l'aggiornamento di tale progetto, così come sarà responsabile per la certificazione dei titoli professionali e dei curricula.
249. Il "*Progetto Lavoro Futuro*" rappresenta lo sforzo che l'amministrazione porrà in essere per sostenere la ricollocazione nel mondo civile del personale, facilitando l'incontro tra la domanda e offerta. L'interazione che l'Amministrazione Difesa mantiene con le altre Amministrazioni, con le organizzazioni internazionali e con numerose realtà economico-sociali, sarà utilizzata per favorire il ricollocamento del personale.
250. Il progetto prevede la creazione di un database delle professionalità possedute dal personale, la stipula di accordi di adesione al progetto da parte di imprenditori che apprezzano le capacità, la disciplina e l'etica di lavoro che l'esperienza del servizio militare può offrire e la creazione di una struttura dedicata di supporto territoriale a cui il personale potrà rivolgersi per ottenere la necessaria assistenza.

### **Cittadini e Forze armate**

251. L'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183 ha introdotto nell'ordinamento, per il comparto difesa e sicurezza, il concetto di "specificità" in ragione dei peculiari compiti assegnati al relativo personale e degli obblighi imposti per il loro assolvimento. E' il riconoscimento di una "speciale condizione" di cui tener conto nella regolamentazione dei fondamentali aspetti del rapporto di lavoro instaurato con la Pubblica Amministrazione. In tale ottica, ad esempio, s'inserisce anche il complesso tema della Rappresentanza Militare, che tuttavia non sarà affrontato in questa sede essendo prerogativa dell'azione del Parlamento.

252. Per quanto attiene all'amministrazione della giustizia penale militare, il Governo intende proseguire lo sforzo di maggiore efficienza del sistema e di razionalizzazione studiando anche la possibilità di forme giuridicamente evolute basate sul principio di unicità della giurisdizione penale e che prevedano di dotarsi, in tempo di pace, di organi specializzati nella materia penale militare incardinati nel sistema della giustizia ordinaria.
253. Per gli aspetti generali di attenzione al personale, il Governo intende assumere un obbligo prima di tutto morale verso gli appartenenti alla Difesa affinché sia assicurato rispetto, sostegno e un equo trattamento per coloro i quali, sacrificando affetti e diritti, affrontano particolari pericoli per tener fede al loro giuramento. La maniera più naturale per dare corso a questa nuova prospettiva è la sigla di un vero e proprio "patto" tra l'intera Nazione, il Governo e le Forze armate che riconosca questo supporto, concreta espressione della riconoscenza del Paese nei confronti degli appartenenti alle Forze armate e delle loro famiglie. Fra gli aspetti da considerare vi sono certamente le condizioni di servizio e un trattamento economico dignitoso, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la mobilità in Patria e all'estero, il ricondizionamento per l'impiego civile e il regime pensionistico.
254. Si tratta, come evidente, di un elenco non esaustivo di settori della vita tipici del personale delle Forze armate, per di più devoluti, per buona parte, all'autorità di soggetti estranei all'apparato militare ed anche statale dei quali, pertanto, diviene indispensabile il coinvolgimento. Di qui la necessità di un impegno del Governo nella sua interezza per agevolare, in concreto, l'avvicinamento tra la sfera militare e quella della società civile. Di questo patto vanno individuati quali attori anche i soggetti istituzionali la cui competenza insista in specifici settori d'intervento: oltre che con i dicasteri di riferimento anche gli Enti Locali per tutto ciò che concerne la materia sanitaria, l'istruzione e la formazione professionale propedeutica al reinserimento nel mercato civile del lavoro.
255. Regioni, province e comuni potranno così diventare interlocutori privilegiati dei loro cittadini in armi anche nella ricerca di sinergie in materia di politiche abitative e tributi locali. Le comunità militari, spesso ben coese, potranno rendersi disponibili per la partecipazione a iniziative solidali e di diretto interesse del territorio. Gli strumenti da utilizzare in quest'opera di coinvolgimento potranno essere calibrati in ragione dell'obiettivo da conseguire ed andare dalla condivisione di iniziative legislative, alla sottoscrizione di più semplici ed elastici accordi o protocolli d'intesa, fino alle manifestazioni del vivere sociale più elementari. In questo quadro potranno quindi rivelarsi fondamentali iniziative "amicali", cioè di scambio tra le comunità di militari e le comunità locali di riferimento. Il contributo di personale militare in progetti di riqualificazione di spazi pubblici, ovvero in iniziative di volontariato avviate a sostegno delle fasce più vulnerabili della popolazione (anziani, disabili, etc.) costituirebbe, infatti, ulteriore e tangibile esempio della concreta compartecipazione dei cittadini in uniforme alla vita sociale del Paese nonché nuova occasione di riconoscenza e gratitudine nei loro confronti.



## Politiche industriali, d'innovazione e scientifiche

### Lo scenario generale

256. Accanto ad uno Strumento militare in grado di saper esprimere le corrette e necessarie capacità, il nostro sistema difesa non può prescindere da un certo livello di autonomia industriale e tecnologica che possa soddisfare almeno parte di tali esigenze a livello nazionale o attraverso la partecipazione a iniziative multinazionali di sviluppo e acquisizione. Anche ponendosi in una prospettiva di forte collaborazione internazionale, la necessità di sviluppare e mantenere una solida base tecnologica e industriale è fattore di garanzia per la tutela degli interessi nazionali. Consente, infatti, di padroneggiare determinate tecnologie, di utilizzarne fino in fondo le potenzialità e di adeguare le applicazioni alle specifiche esigenze nazionali, mantenendole aggiornate in una situazione caratterizzata dalla loro rapida obsolescenza.
257. Tecnologie avanzate e adeguate capacità industriali, inoltre, sono necessarie per lo sviluppo collaborativo di nuovi prodotti su un piano di parità, rafforzando l'integrazione con i nostri partner europei e i legami con altri paesi amici. Infine, contribuiscono alla crescita complessiva del Paese, considerando che sicurezza e difesa rappresentano una delle poche aree nazionali a tecnologia avanzata ancora presidiate dal nostro Paese. Ciò richiede attenzione per le attività di acquisizione e ammodernamento degli equipaggiamenti delle Forze armate, ma anche per quelle tese ad assicurare il mantenimento di adeguate capacità tecnologiche e produttive nazionali che supportino, per lo meno in parte e in una logica d'interdipendenza con i nostri principali partner, le esigenze nazionali.
258. Negli ultimi venti anni, il mercato degli strumenti per la difesa si è profondamente trasformato facendo emergere nuove tendenze. Mentre, ad esempio, le "piattaforme" tendono a estendere il loro ciclo vitale, l'innovazione tecnologica, e in particolare la diffusione pervasiva dell'elettronica a livello di prodotti e di processi industriali, spinge a un precoce invecchiamento degli "equipaggiamenti". Ciò comporta, in linea di principio, l'esigenza di un continuo adeguamento dei sistemi e/o la necessità di abbreviare i tempi di sviluppo dei programmi. L'innovazione tecnologica nel mercato civile, inoltre, rende disponibili tecnologie, parti e apparati utilizzabili anche in equipaggiamenti militari, abbassando le barriere all'ingresso per nuovi fornitori. E' più difficile, quindi, ma anche più importante, monitorare lo sviluppo tecnologico complessivo e non solo quello strettamente militare e considerare le esigenze "civili" potenzialmente associabili a quelle militari. Le Forze armate devono quindi mantenere adeguate competenze tecnologiche per individuare e definire le proprie esigenze.
259. La riduzione della domanda dei paesi occidentali e la ricerca di nuovi sbocchi su un mercato internazionale globale, hanno portato a un processo di concentrazione e trans-nazionalizzazione dei grandi gruppi industriali destinata a riprendere vigore. Parallelamente, le dimensioni dei grandi gruppi industriali squilibrano, soprattutto in Europa, il rapporto tra domanda nazionale e offerta transnazionale indebolendo la tradizionale capacità di controllo degli Stati e delle Difese. Sebbene la dimensione europea e internazionale prevalga ormai in tutti i Paesi europei su quella nazionale e nonostante siano aumentati i programmi di collaborazione europea su base bilaterale o multilaterale, le acquisizioni militari restano ancora impostate sulla dimensione nazionale. Ne



consegue la necessità di una maggiore spinta alla collaborazione europea anche nelle attività di sviluppo, acquisizione e supporto logistico di natura militare.

### **L'industria della sicurezza e difesa**

260. L'industria della sicurezza e difesa costituisce un pilastro tecnologico, manifatturiero, occupazionale, economico e di crescita senza eguali per il "Sistema Paese", cui contribuisce principalmente attraverso tre elementi:

- fornisce sviluppo di piattaforme e sistemi alle Forze Armate, sia per la difesa e la sicurezza nazionale, sia per le missioni all'estero. Le capacità delle Forze armate consentono all'Italia di essere membro autorevole della comunità internazionale e svolgere un ruolo da protagonista negli scenari d'interesse nazionale. Il binomio "strumento militare - industria nazionale" accresce il "livello di ambizione" del "Sistema Paese" a livello delle relazioni internazionali;
- contribuisce allo sviluppo tecnologico attraverso programmi e investimenti in ricerca e sviluppo e, più in generale, alla crescita economica attraverso effetti diretti, indiretti e indotti sul PIL nazionale e sulla creazione di posti di lavoro qualificati;
- contribuisce, attraverso le esportazioni, al riequilibrio della bilancia commerciale e alla promozione di prodotti dell'industria nazionale in settori ad alta remunerazione, favorendo i nostri rapporti di collaborazione con altri Paesi.

### **Le competenze tecnologiche.**

261. Un sistema organico di difesa e sicurezza richiede anche un patrimonio di conoscenze scientifico-tecnologiche e industriali che permettano di sviluppare prodotti e sistemi basati su competenze tecnologiche distintive sia sovrane sia collaborative, tali da creare un vantaggio competitivo strategico per il Paese. Il progressivo sviluppo di tali competenze tecnologiche distintive in una base industriale competitiva a livello internazionale, è essenziale per avere competenze sovrane in grado di soddisfare le specifiche esigenze delle Forze armate. Inoltre, l'identificazione di competenze tecnologiche distintive abilita la partecipazione a programmi in collaborazione con i partner internazionali in un ruolo e con responsabilità qualificate e supporta le relazioni internazionali attraverso progetti di trasferimento di tecnologie o cooperazione con Paesi terzi.

262. Per competenze sovrane s'intendono le capacità tecnologiche critiche, cioè quelle chiave e abilitanti, incluse le tecnologie a duplice uso, di cui il Paese dispone o ha necessità di dotarsi. Su tali competenze è necessario mantenere un grado di sovranità nazionale, indipendentemente dalla collaborazione internazionale, poiché sono essenziali e irrinunciabili per soddisfare le esigenze:

- della difesa nazionale, tramite la fornitura alle Forze armate di equipaggiamenti militari atti a garantire le capacità operative essenziali e la sicurezza della loro fornitura;
- dell'interesse nazionale, attraverso l'influenza internazionale, anche economica, che la proprietà di queste tecnologie consente di esercitare a livello globale.

263. Per assicurare la sicurezza della catena di approvvigionamento e sostenere la crescita nel "Sistema Paese", la progettazione, sviluppo e produzione delle tecnologie pertinenti alle competenze sovrane saranno mantenute sul territorio nazionale, indipendentemente dagli assetti proprietari. L'identificazione delle competenze sovrane delle quali il Paese deve essere autonomamente dotato e le associate tecnologie, possedute in chiave evolutiva, saranno definite individuando sia le esigenze capacitive di medio e lungo termine, sia le effettive capacità tecnologiche e industriali del Paese.

264. Alla ricerca della necessaria autonomia, tuttavia, deve associarsi la sostenibilità economica, che va perseguita unendo alla domanda nazionale la possibilità di cooperare a livello internazionale con selezionati partner e attraverso l'opportunità di esportazione sui mercati internazionali.

265. Le competenze collaborative sono necessarie per potersi confrontare con i partners nella divisione del lavoro a livello europeo, derivante dalla specializzazione e dall'interdipendenza tecnologica che s'intende creare. La Difesa identificherà conseguentemente quali tecnologie e sistemi devono necessariamente essere perseguiti attraverso collaborazioni, soprattutto europee, al fine di mantenere e rafforzare le capacità nazionali. Per le aree nelle quali siano presenti eccellenze conoscitive e tecnologiche, ma non ci siano esigenze immediate nazionali delle Forze armate, dovranno essere identificati possibili mercati esteri d'interesse al fine di assicurare il mantenimento delle capacità tecnologiche e industriali.
266. Le esportazioni rappresentano importanti risorse spendibili nei rapporti intergovernativi tesi alla cooperazione militare. Su di esse, si possono sviluppare politiche di partenariato e di trasferimento di tecnologie, privilegiando gli accordi "Governo a Governo". In quest'ottica la Difesa continuerà ad assicurare il suo supporto all'industria nazionale, anche in coordinamento con le altre Amministrazioni competenti.
267. In questo quadro è necessario prevedere l'individuazione delle attività tecnologiche e industriali strategiche nel campo della difesa e della sicurezza attraverso uno specifico "Piano" che sia mantenuto periodicamente aggiornato. In questa valutazione si dovranno da una parte considerare le esigenze delle Forze armate e dall'altra le effettive capacità tecnologiche e industriali. Queste ultime dovranno essere selezionate tenendo conto del giudizio delle Forze armate, delle capacità esportative, della partecipazione ai programmi di collaborazione internazionale, del valore "duale", dell'impatto sull'innovazione tecnologica anche con riferimento al mercato. A questo fine il "Piano" sarà definito anche attraverso il confronto con l'industria.
268. Definendo le soluzioni tecnologiche per far fronte ai gap capacitivi, il "Piano" contribuirà anche alla definizione delle priorità nel sostegno da parte del Governo e delle Amministrazioni coinvolte, con un processo che dovrà coinvolgere tutti i Ministeri e i corpi dello Stato interessati, i quali potranno contribuire sia alla definizione dei requisiti, sia al sostegno finanziario dei programmi. Tale prospettiva può trovare ancora maggiore forza nel campo delle tecnologie duali, dove sono più forti l'interesse e il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici.

### Scienza e tecnologia

269. Il mondo della scienza, della conoscenza e dell'innovazione tecnologica rappresenta il futuro del nostro Paese e pietra angolare della nostra sovranità. E', quindi, elemento fondamentale per la strategia di sicurezza internazionale e di difesa del Paese. La Difesa, pertanto, adotterà politiche che favoriscano percorsi di crescita con progetti a più alto contenuto scientifico e tecnologico e l'apertura al mondo civile delle capacità possedute nel campo della ricerca, delle conoscenze applicate e della sperimentazione operativa. Analogamente, a livello internazionale, le capacità e le conoscenze tecnico-scientifiche possedute dalle Forze armate sono sia "biglietto da visita" del Paese e delle sue qualità e professionalità, sia reale strumento per creare opportunità di cooperazione internazionale, anche nei settori della ricerca tecnologica e delle applicazioni in mezzi e sistemi.
270. Scienza, tecnologia, ricerca e sviluppo sono quindi elementi di riferimento determinanti per l'elaborazione di una strategia nazionale di crescita, alla quale la Difesa concorrerà attivamente. Al fine di migliorare e rafforzare le attività di ricerca duale nazionale e di agganciare il Paese alle iniziative di collaborazione d'interesse, la Difesa perseguirà un sostanziale adeguamento delle disponibilità finanziarie per la ricerca e sviluppo nei confronti di precisi progetti e iniziative per il rafforzamento delle capacità nel campo della difesa e della sicurezza che trovino conferma della loro priorità a livello europeo.
271. Il Piano Nazionale della Ricerca Militare (PNRM) andrà sempre più armonizzato e integrato con quello della Ricerca Nazionale (PNR), in modo da concentrare le attività di ricerca su filoni identificati come prioritari. Grazie alla collaborazione tra la Difesa, l'industria e il mondo

scientifico, finalizzata a futuri programmi di sviluppo, si potrà beneficiare del know-how maturato, con conseguente riduzione dei rischi, dei costi e dei tempi dei programmi stessi.

272. Un altro strumento per l'armonizzazione e la coerenza della ricerca tecnologica a livello nazionale è quello concernente lo sviluppo della "matrice delle tecnologie abilitanti" di raggiunta o auspicabile eccellenza, con priorità per quelle più strategiche. La matrice sarà condivisa con tutti i Ministeri e i corpi dello Stato interessati e con l'industria nazionale. Essa metterà insieme a livello nazionale tutte le esigenze pubbliche affinché siano sostenute, a livello interministeriale, mediante lo sviluppo di una politica coordinata d'investimenti e di azioni.

### **La dimensione globale del settore della difesa**

273. La dimensione globale del settore della difesa è strettamente connessa alla positiva evoluzione in chiave più integrata e condivisa delle politiche di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, oltre che della NATO. In Europa, sia la NATO, attraverso l'iniziativa della "Smart Defence", sia la PSDC, con quella del "Pooling & Sharing", hanno da tempo avviato un processo mirato a una maggiore efficienza delle capacità militari e che consenta una più stretta cooperazione internazionale.
274. A tale fine, contribuiscono i programmi di collaborazione europea e internazionale per aumentare la comunaltà degli equipaggiamenti e ridurre i costi di sviluppo, acquisizione e mantenimento. In questo quadro, dovranno essere valorizzati gli insegnamenti delle passate esperienze, per ridurre ulteriormente tempi e costi attraverso nuove soluzioni che assicurino comunque un approccio "inclusivo" in grado di coinvolgere i paesi che hanno le competenze e la volontà di partecipare. Quando compiutamente realizzate, queste iniziative potrebbero progressivamente portare a una maggiore interdipendenza tra i Paesi europei della NATO e degli Stati membri dell'UE che spingerà a una specializzazione funzionale tecnologico-industriale, prodromica a una vera e propria divisione del lavoro attraverso una politica industriale della difesa europea che riguardi tutti i settori dell'industria AS&D. Questa evoluzione richiede, però, un più stretto livello di cooperazione politica e militare senza la quale il processo di integrazione potrebbe risultare indebolito.
275. Le capacità militari sviluppate in collaborazione internazionale con gli alleati NATO e gli Stati Membri dell'UE richiederanno quindi una più ampia ed efficace capacità di consultazione e coordinamento, per evitare duplicazioni e assicurare che non si creino lacune o si danneggi il regime di sicurezza degli approvvigionamenti o del controllo degli assetti tecnologici e industriali. La sicurezza degli approvvigionamenti per gli Stati membri dell'UE, infatti, è necessaria per il rafforzamento del mercato unico della difesa. I Paesi, infatti, non saranno favorevoli al cambiamento delineato se non avranno la sicurezza di soddisfare le loro esigenze militari in modo rapido, sicuro e senza ostacoli. Questo richiede che all'interno dell'Unione Europea si punti a una maggiore liberalizzazione dei trasferimenti intra-comunitari dei prodotti militari destinati alle Forze Armate europee.
276. Questa evoluzione rafforza l'esigenza d'individuare e sostenere le aree di eccellenza tecnologica nazionali. Ciò comporta per il Paese scelte delicate riguardo le capacità e le tecnologie che si intendono mantenere, le quali andranno tutelate favorendone il riconoscimento e l'utilizzo nel contesto europeo.

### **Le relazioni tra Difesa e industria**

277. Chiave di volta della strategia nazionale di sicurezza e difesa, anche nell'auspicata prospettiva di un processo d'integrazione europea nel campo della difesa, è la stretta collaborazione tra l'industria e l'Amministrazione della Difesa. La definizione "allargata" delle esigenze operative e dei conseguenti requisiti tecnici è un elemento fondamentale in una politica di sicurezza e difesa integrata. Le esigenze operative e i requisiti tecnico-militari per la generazione delle capacità prioritarie, infatti, derivano dai compiti e dalle missioni che sono stati assegnati allo Strumento militare, ma devono anche tenere presente la possibilità che gli stessi requisiti tecnici e le tecnologie associate abbiano una più ampia utilità anche per altre esigenze nazionali. Questo può essere

garantito solo da una forte interrelazione tra la Difesa, l'industria e gli altri Ministeri responsabili dei vari settori specifici. In particolare:

- A livello nazionale, è necessario adeguare l'esistente normativa tecnico-amministrativa, sia per consentire le acquisizioni di lungo periodo, sia in termini di condizioni contrattuali e, più in generale, le modalità che regolano il processo di acquisizione e collaudo delle forniture per l'Amministrazione Difesa. L'obiettivo è di una forte semplificazione e velocizzazione delle procedure.
  - A livello europeo, in un'ottica evolutiva, il processo di acquisizione potrebbe diventare sempre più interforze e multinazionale, consentendo risparmi in termini di economie di scala e migliore interoperabilità e integrazione operativa. Tale obiettivo può essere perseguito stimolando il rafforzamento delle competenze e delle capacità di esistenti Agenzie europee, quali OCCAR e EDA, anche con il contributo di personale nazionale qualificato.
278. E' necessario, inoltre, rivedere il modello delle acquisizioni, prendendo spunto dalle migliori prassi a livello europeo, estendendo l'inserimento del supporto logistico di lungo termine nel contratto di acquisto e, se utile, dell'addestramento iniziale. Questa impostazione garantirà all'Amministrazione Difesa efficienza e certezza di costi e all'industria nazionale una ragionevole stabilità progettuale di medio termine.
279. Nel passato, gran parte delle attività di manutenzione e di gestione tecnica dei sistemi operati dalle Forze armate era prevalentemente svolta da Enti militari. Oggi, alcune di queste attività sono gestite dalla Difesa, altre dalle ditte produttrici o da quelle specializzate in alcuni servizi. Nel futuro, la pluralità dei sistemi e la sempre più ampia complessità delle tecnologie impiegate richiederanno un nuovo bilanciamento tra le competenze da mantenere nell'ambito delle Forze armate e quelle da far gestire alle industrie di settore.
280. A questo fine, soluzioni che saranno approfondite sono: la gestione di alcune attività tecniche oggi svolte dalla Difesa a imprese o aziende private, la realizzazione di partnership pubblico-private, o anche l'utilizzo e la valorizzazione di nuovi o già esistenti organismi dell'amministrazione, che siano più flessibili e idonei a interfacciarsi con la società e adattarsi ai mutamenti economico-finanziari. In questo processo, con l'obiettivo di rafforzare la logistica di aderenza e il supporto di prima linea delle Forze armate, sarà esplorata la possibilità che l'industria possa assorbire alcune strutture tecnico-industriali della Difesa e, grazie a specifiche norme, il relativo personale, subordinatamente all'esigenza di mantenere un settore industriale efficiente e competitivo e di non compromettere le prioritarie esigenze di sicurezza nazionale. In questo quadro dovrà anche essere meglio definito lo status del personale delle imprese impiegato in teatro per il necessario supporto logistico degli equipaggiamenti utilizzati, favorendo anche l'impiego da parte delle imprese operanti nel settore sicurezza e difesa di personale militare congedato.
281. Le priorità specifiche per lo sviluppo delle future capacità e, derivativamente, le indicazioni all'industria riguardo alle aree di prioritario interesse, potranno essere fornite solo a valle della Revisione Strategica della Difesa e di un accurato censimento delle aree di eccellenza possedute. In questa sede, tuttavia, è opportuno fornire alcuni principi di riferimento e d'indirizzo generale che sono già emersi.
282. Quale primo elemento, è opportuno che, per lo sviluppo delle progettualità future, siano utilizzate piattaforme e sistemi ad architettura aperta e possibilmente modulari, per permettere una gestione autonoma e costo-efficace nel lungo periodo, garantendo la manutenzione nel tempo e i necessari aggiornamenti, in funzione dell'evoluzione tecnologica, in maniera più semplice ed economica.
283. Sarà inoltre importante promuovere l'acquisizione di sistemi e piattaforme con tecnologie a duplice uso. È necessaria, quando possibile, l'adozione di requisiti comuni e "norme ibride" per prodotti, apparati e componenti che hanno applicazioni sia civili sia militari, che consentono di usufruire dell'effetto "economia di scala" sia nello sviluppo sia nella produzione e supporto alle piattaforme in servizio. Considerata la differenza nel ciclo di vita delle piattaforme militari evolute,

tendenzialmente molto lungo, rispetto a quelle civili, potrà essere necessario pianificare già in sede progettuale e di definizione di programma, il costante aggiornamento delle piattaforme in servizio, al fine di ottenere un rapporto costo-efficacia ottimale e di mantenerle sempre efficaci. Per questi motivi, andrà valutata l'opportunità di includere nella stesura dei contratti di acquisto, oltre al supporto logistico e all'addestramento iniziale, anche gli aggiornamenti periodici, trasformando la natura e i contenuti del rapporto tra industria e Amministrazione da semplice fornitura a partnership strategica.

284. Per le acquisizioni a lungo termine di nuovi equipaggiamenti, saranno preferiti processi di "acquisizione a spirale", cioè di un modo di sviluppo dei sistemi che prevede cicli successivi di: studio delle soluzioni, sperimentazione, realizzazione, spiegamento, impiego operativo e valutazione dei risultati e successivo adattamento progressivo. Questa impostazione permette l'adeguamento nel tempo delle soluzioni tecniche ai problemi operativi e un maggiore controllo dei costi e delle tempistiche di aggiornamento, per far fronte all'evoluzione tecnologica del settore, così come a quella nel tempo delle esigenze operative.

### **La gestione dei programmi di sviluppo e acquisizione**

285. La possibilità che il "Sistema Paese" si possa caratterizzare anche nel settore della difesa e sicurezza quale sistema competitivo in grado di facilitare lo sviluppo delle conoscenze e della capacità di affermazione a livello internazionale, richiede che sia sviluppato un diverso modo di interagire tra i molti elementi che lo costituiscono. Nella definizione delle esigenze, la "capacità di anticipazione" dovrebbe continuare a essere esercitata coerentemente agli scenari e agli impegni derivanti dalla difesa integrata della NATO, dalle iniziative della PSDC e dal quadro delle Nazioni Unite. Quando possibile e coerentemente con le necessità e le tempistiche della Difesa italiana, l'armonizzazione delle esigenze e dei requisiti militari NATO, PSDC e nazionali, favorirà sia l'interoperabilità nelle aree di collaborazione militare tra gli alleati, sia, dal punto di vista industriale, la collaborazione e l'accesso ai mercati esteri.
286. Per quanto riguarda gli aspetti di coordinamento interministeriale, la possibilità di un utilizzo più ampio delle tecnologie da sviluppare, l'esigenza di ridurre i costi, l'obiettivo di una maggiore collaborazione internazionale e quello di acquisire quote del mercato internazionale, devono portare a evitare requisiti troppo specificamente ritagliati sulla specifica esigenza militare nazionale. In ambito europeo, l'adozione di regole comuni semplificherà la certificazione dei prodotti e faciliterà il loro trasferimento a livello intracomunitario. Al fine di mettere l'industria italiana in condizioni di parità con quelle dei principali Paesi europei, andrà pertanto colmato l'attuale ritardo normativo con gli altri Paesi in materia di regolamentazioni e procedure per lo sviluppo, l'acquisizione, il supporto e l'aggiornamento degli equipaggiamenti militari e, in particolare, dei principali sistemi.
287. Nel campo dell'acquisizione degli equipaggiamenti, accanto ad un'indispensabile progettualità strategica di lungo termine, compiti prioritari della Difesa sono quelli di garantire la definizione di precise esigenze, di assicurare che le conoscenze e le esperienze operative maturate siano valorizzate nell'ambito dei processi di definizione e sviluppo dei mezzi e sistemi necessari e che le capacità d'innovazione e sperimentazione possedute possano essere coinvolte nella definizione delle soluzioni fin dalle fasi iniziali dei progetti.
288. Quale diretta conseguenza e per innalzare il livello di specializzazione e di competenza nelle aree di prioritario interesse, il personale civile e militare impiegato presso gli Enti devoluti ai processi di acquisizione dovrà caratterizzarsi per un'elevata e peculiare professionalità specifica, da sviluppare secondo percorsi formativi dedicati e attraverso una permanenza più stabile negli incarichi.

### **Difesa, industria e Università**

289. Il comparto sicurezza e difesa è fattore di crescita e sviluppo tecnologico per il Paese. Preservarlo e rafforzarlo non garantisce esclusivamente la capacità di una migliore cornice di sicurezza e difesa nazionale, ma consente anche di creare nuove opportunità di lavoro e di sviluppo in moltissimi

campi di pubblica utilità. Le tecnologie di base richieste, infatti, vanno a beneficio di una più ampia utenza e rappresentano fattore abilitante in moltissimi campi anche molto lontani dalla dimensione sicurezza e difesa. La possibilità per questo settore di trovare una sua corretta dimensione di sviluppo risiede nella capacità nazionale di favorire una stretta collaborazione tra la Difesa, l'industria e il mondo universitario e della ricerca. E' in quest'ambito che l'innovazione può trovare il suo terreno più fertile ed è qui che devono essere implementate le future politiche per il rafforzamento strutturale del comparto, il sostegno allo sviluppo e la creazione di un circuito virtuoso tra ideazione, realizzazione e impiego.

290. La creazione di una filiera virtuosa tra la traduzione dell'idea in specifiche tecnologie e prodotti e l'utilizzatore finale produrrà un rafforzamento delle capacità del "Sistema Paese" di essere competitivo a livello internazionale, di garantire occupazione e sviluppo industriale e di innovare processi e prodotti a beneficio dell'intera comunità. L'auspicata migliore interazione tra Difesa e industria dovrà, dunque, essere allargata anche al modo universitario che dovrà essere messo nelle condizioni di poter interagire direttamente e assiduamente con i centri di sperimentazione e ricerca, sia militari sia dell'industria. Le idee innovative e le proposte di ricerca dovranno trovare un canale diretto e rapido per la loro valutazione e promozione e quelle ritenute più utili dovranno trovare facilitazioni di finanziamento e supporto per la realizzazione. Il focus della Difesa per la ricerca dovrà essere verso le idee e i progetti volti alla realizzazione di soluzioni tecnologiche innovative piuttosto che evolutive.
291. I centri di eccellenza (CoE), soprattutto in ambito NATO ed Europeo, sono iniziative che il nostro Paese dovrebbe considerare come prioritarie, preservando e valorizzando quelli già realizzati o futuri per rafforzare le eccellenze operative e/o tecnologiche del Paese. Un migliore collegamento tra i Centri di Eccellenza, Università e industria favorirà non solo la loro crescita in termini di rilevanza e capacità, ma l'apertura di opportunità per ricercatori e nuove aree di studio, favorendo l'avvio di imprenditorialità innovativa e il rafforzamento della struttura industriale.
292. Continuità e visibilità in termini di disponibilità di risorse e di migliore interazione a livello nazionale tra tutti i comparti interessati sono inoltre discriminanti per ottenere benefici in termini di programmazione. E' necessario un nuovo approccio che consenta di attirare risorse dal mercato finanziario e dei capitali, da utilizzare per la crescita competitiva del comparto ed in particolare per rafforzare finanziariamente le Piccole e Medie Imprese (PMI), che costituiscono la filiera dei subfornitori nazionali. L'incremento di finanziamenti pubblici e privati e una loro migliore governance faciliteranno il rafforzamento delle PMI, anche attraverso spin-off universitari. In linea generale un importante contributo potrebbe venire dall'individuazione di una quota di attività di R&S da riservare alle PMI in modo da consentire la competizione fra imprese di analoga dimensione.





## Pianificazione strategica e implementazione del Libro Bianco

293. Con questo Libro Bianco, il Governo avvia una profonda trasformazione della Difesa per metterla in grado, nella presente condizione di limitate risorse economiche, di assicurare al Paese un'adeguata capacità di difendere gli interessi nazionali, contribuendo con responsabilità alla sicurezza internazionale.
294. Le prime e più urgenti misure d'intervento sono già state adottate. Il Libro Bianco fornisce, ora, il quadro complessivo delle riforme che troveranno attuazione nel prossimo futuro, presentandole in forma unitaria, quale misura di trasparenza a favore del Parlamento e della pubblica opinione. Il Libro Bianco, *costituisce "direttiva ministeriale"* per tutte le articolazioni dell'Amministrazione della Difesa, e pertanto gli obiettivi ivi indicati, quando riconosciuti come raggiungibili a normativa vigente, vanno immediatamente perseguiti. Come più avanti diffusamente esplicitato, nei diversi passaggi in cui esso introduce e adotta concetti, misure e procedure innovative, esso va elaborato attraverso un lavoro condotto prima dallo Stato Maggiore della Difesa e poi da una Commissione di alto livello tecnico-giuridico, composta da esperti di alto profilo. Tale struttura, operando un confronto con l'ordinamento militare vigente raccolto nel Codice di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 e successive modificazioni, potrà desumere e formulare le disposizioni di legge da modificare e/o integrare ovvero da riscrivere integralmente, tenendo al riguardo ben presenti le indicazioni che formulerà il Parlamento, e formalizzando, inoltre, per gli argomenti più complessi e più articolati, i criteri da porre a base di apposite deleghe legislative al Governo.
295. Al fine di perseguire elevati livelli di efficacia dell'azione di tutela degli interessi nazionali e di efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, a ogni articolazione dell'Amministrazione della Difesa, militare e civile, sarà richiesto un rinnovato impegno. Le linee d'azione attraverso le quali si svilupperà il processo di trasformazione della Difesa e dello Strumento militare sono quattro, ovvero: la revisione della governance; l'adeguamento del "modello operativo", inteso quale complesso quantitativo, qualitativo e capacitivo delle forze; la politica del personale; la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della difesa. Per ciascuna di queste aree, specifiche articolazioni della Difesa avranno la responsabilità primaria di implementare le misure di riforma.
296. Per quanto attiene alla revisione della governance:
- nel termine di tre mesi, una ristretta commissione predisporrà le soluzioni per dare piena attuazione alle disposizioni di legge in tema di attribuzioni del Ministro della difesa, anche riconducendo agli uffici di diretta collaborazione compiti e funzioni delegate nella prassi ad altre articolazioni dell'amministrazione e riallocando in strutture di supporto o presso enti dell'amministrazione tutte le attività non strettamente associate alla funzione d'indirizzo e di controllo;
  - nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Capo di Stato Maggiore della Difesa predisporrà, per la valutazione del Ministro, una nuova struttura organizzativa dello Strumento militare, inclusiva delle misure normative necessarie alla sua implementazione;

- in analogia con quanto già fatto in passato per la introduzione del “Codice dell’Ordinamento Militare” (COM) e del “Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento Militare” (TUOM), una commissione di esperti predisporrà nel termine di un anno e per l’approvazione del Ministro della difesa, degli eventuali altri Ministri interessati e per il successivo esame del Parlamento, una revisione complessiva delle disposizioni normative e regolamentari esistenti, al fine di rinnovarle, semplificarle e adeguarle alle nuove esigenze;
  - il Governo predisporrà una nuova normativa volta al superamento dell’esistente tripartizione tra le spese per il personale, per il funzionamento e per l’investimento;
297. Per quanto attiene all’adeguamento del modello operativo:
- nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Capo di Stato Maggiore della Difesa predisporrà, per l’approvazione del Ministro, una Revisione Strategica della Difesa, nella quale saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento Militare, con l’indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie. Discendente alla Revisione Strategica della Difesa, sarà elaborato un nuovo ciclo di pianificazione, coerente con quanto elaborato in ambito europeo e di alleanza atlantica, per la realizzazione, da parte degli organismi tecnico-operativi, di un documento programmatico quindicennale di pianificazione generale;
  - il Governo predisporrà, poi, la legge pluriennale di investimento per le Forze armate, per l’esame del Parlamento.
298. Per quanto attiene al personale, nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Capo di Stato Maggiore della Difesa e il Segretario Generale della Difesa, per i profili di rispettiva competenza, predisporranno i necessari approfondimenti per una nuova normativa in tema di:
- *selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile;*
  - *adeguamento e modifica del principio del cosiddetto “avanzamento normalizzato”;*
  - *arruolamento e trattenimento in servizio del personale militare e civile;*
  - *costituzione di una Riserva;*
  - *gestione del cosiddetto “regime transitorio”.*
299. Relativamente alla politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della difesa:
- nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti predisporrà, per l’approvazione del Ministro della difesa e degli altri Ministri interessati, una Strategia Industriale e Tecnologica (SIT), con la quale implementare una nuova strategia di collaborazione ad ampio spettro tra la Difesa, l’industria e il mondo universitario e della ricerca. Nella SIT saranno definiti gli obiettivi di lungo termine, le competenze specifiche, le modalità di interrelazione e di sviluppo delle iniziative, sia al fine di garantire una più ampia rispondenza del “sistema Paese” alle esigenze di sicurezza e difesa future, sia per favorirne la competitività internazionale, lo sviluppo scientifico e tecnologico e le prospettive occupazionali;
300. Parallelamente alle quattro linee di trasformazione della Difesa sopra descritte, in aderenza con gli obiettivi del Libro Bianco, specifiche direttive ministeriali delineranno gli indirizzi politici per la ridefinizione dei compiti, delle priorità d’azione e delle modalità di funzionamento generale della amministrazione Difesa.