



**CENTRO ALTI STUDI  
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E  
ANALISI DELLA DIFESA**

**Riccardo Ursi**

**Legge 244/2012, modello a 150.000 militari e  
livello di ambizione nazionale in ambito Difesa.  
Compatibilità o revisione**

---

**(Codice AR-SMM-01)**





## **ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA**

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della Difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



**CENTRO ALTI STUDI  
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E  
ANALISI DELLA DIFESA**

**Riccardo Ursi**

**Legge 244/2012, modello a 150.000 militari e  
livello di ambizione nazionale in ambito Difesa.**

**Compatibilità o revisione**

---

**(Codice AR-SMM-01)**

**“Legge 244/2012, modello a 150.000 militari e livello di ambizione nazionale in ambito Difesa. Compatibilità o revisione”**

---



## **NOTA DI SALVAGUARDIA**

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell'autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l'autore stesso appartiene.

### **NOTE**

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dall'**Ufficio Studi, Analisi e Innovazione dell'IRAD**.

Direttore

**Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono**

Capo dell'Ufficio Studi, Analisi e Innovazione

**Col. AArn Pil. Loris Tabacchi**

Progetto grafico

**1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2ª Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello – Ass. Amm. Massimo Bilotta**

Revisione e coordinamento

**Ten. Col. Luigi Bruschi – S.Ten. Elena Picchi – Funz. Amm. Aurora Buttinelli – Ass. Amm. Anna Rita Marra**

Autore

**Riccardo Ursi**

Stampato dalla Tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

**Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa**

**Ufficio Studi, Analisi e Innovazione**

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3205

e-mail: [irad.usai.capo@casd.difesa.it](mailto:irad.usai.capo@casd.difesa.it)

**chiusa a novembre 2022**

**ISBN 979-12-5515-031-2**

## INDICE

<b>ABSTRACT</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	<b>8</b>
<b>LA GENESI: LA PROFESSIONALIZZAZIONE DELLE FORZE ARMATE ED     IL NUOVO MODELLO DI DIFESA NEL XXI SECOLO</b>	<b>8</b>
<b>CAPITOLO 2</b>	<b>16</b>
<b>LO STRUMENTO MILITARE AL TEMPO DELLA SPENDING REVIEW: LA     LEGGE N. 244/2012</b>	<b>16</b>
<b>CAPITOLO 3</b>	<b>24</b>
<b>L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DI PAOLA</b>	<b>24</b>
<b>CAPITOLO 4</b>	<b>33</b>
<b>LE CRITICITÀ</b>	<b>33</b>
<b>CAPITOLO 5</b>	<b>38</b>
<b>LE AMBIZIONI</b>	<b>38</b>
<b>CAPITOLO 6</b>	<b>46</b>
<b>LA REVISIONE DEL MODELLO EX LEGGE N. 244/2012: LA LEGGE 3     AGOSTO 2022 N. 119</b>	<b>46</b>
<b>6.1. La nuova regolamentazione della ferma prefissata</b>	<b>50</b>
<b>6.2. La delega al governo per la revisione dello strumento militare</b>	<b>57</b>
<b>6.3. Considerazioni finali sulla riforma</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>68</b>
<b>NOTA SULL'IRAD E NOTA SULL'AUTORE</b>	<b>70</b>

## ABSTRACT

A distanza di oltre vent'anni dalla trasformazione in senso professionale delle Forze Armate il modello organizzativo non riesce ancora a trovare la piena efficienza.

Il sistema tracciato dalla legge n. 244/2012 e dai relativi provvedimenti di attuazione intendeva fornire una soluzione, stabilendo un limite quantitativo ritenuto ottimale e degli obiettivi di distribuzione del *budget* che consentisse una migliore capacità operativa e, al contempo, uno sviluppo in termini di innovazione. Sebbene quella legge fosse mossa dall'esigenza di adeguare le politiche di *spending review* alle funzioni della amministrazione militare, purtroppo essa ha palesato alcune criticità che hanno contribuito a mantenere, se non, addirittura, ad aggravare, i problemi e gli squilibri generati dalla prima fase della professionalizzazione delle Forze Armate.

Il punto di maggiore criticità della legge n. 244/2012 riguarda specificamente il personale, la sua composizione e il suo costo, il quale, a saldi finanziari pressoché invariati, si riverbera sulla funzionalità operativa delle Forze Armate, anche con riferimento ai nostri impegni all'interno dell'Alleanza Atlantica. Il costo del personale, infatti, ha un impatto che erode le risorse disponibili, soprattutto quella parte che riguarda le spese di funzionamento. La disfunzionalità attiene, pertanto, alla distribuzione dei ruoli del personale e all'innalzamento dell'età media conseguenziale alla contrazione dei reclutamenti.

La perdita di capacità militare si rivela preoccupante a causa delle sfide alle quali sono chiamate le Forze Armate italiane, sia sul fronte esterno, in considerazione dell'attuale presenza di una situazione di conflitto in Europa, sia sul piano interno, dato il loro pieno coinvolgimento nell'attività di protezione civile e nel concorso alle funzioni di sicurezza pubblica. Inoltre, le Forze Armate sono impegnate a fronteggiare le nuove minacce che provengono dalla guerra cibernetica.

Sotto questa prospettiva, il Parlamento ha recentemente approvato la legge n. 119/2022, la quale, oltre a rinviare di altri dieci anni il termine per il raggiungimento degli obiettivi quantitativi fissati alla legge 244/2012, ha conferito delega al Governo per la revisione del modello organizzativo previgente. Inoltre, la suddetta legge modifica la disciplina della ferma prefissata, prevede l'istituzione di una Forza Armata di riserva, prefigura la creazione di personale professionale in settori strategici, come quello della cybersicurezza, e stabilisce la riforma della sanità militare.

After twenty years from the beginning of its process of change in a professional way, the organizational model of the Armed Forces still fails to find a real efficiency. The system introduced by the Law no. 244/2012 and its implementing measures tried to provide a solution to this issue, by establishing optimal quantitative limits and budget distribution objectives that could enable a better operating capacity and an innovative development of the sector. Although the aforementioned law was motivated by the need to adapt spending review policies to the effective functions of the military administration, it revealed some relevant critical points, which helped to maintain, if not even to aggravate, same problems and imbalances generated by the first phase of the professionalization of the Armed Forces.

The most critical point of Law no. 244/2012 concerns the personnel, its composition and its cost, which reflected, when financial balances are unchanged, on the functionality of the Armed Forces, including our commitments within the Atlantic Alliance. The cost of personnel, in fact, had a significant impact on the available resources, for instance on that part referred to the operating expenses. The principal weakness concerns, specifically, the distribution of staff roles and the raising of its average age, as a result of the recruitment limitation policies.

The loss of military operating capacity worries because of the challenges which the Italian Armed Forces must face today, both internationally, in view of the current geopolitical conflict in Europe, and internally, with regard to the full involvement in civil protection activities and in contributing to public security functions. In addition, our Armed Forces are committed to facing the new threats deriving from cyber warfare.

In this perspective, the Italian Parliament has recently approved the Law no. 119/2022. After having postponed for 10 years the deadline for the achievement of the quantitative objectives set out in Law no. 244/2012, the reform delegates to the Government for carrying out an overall revision of the previous organizational model. Moreover, it changes the discipline of the military fixed stop, provides for the establishment of a reserve Armed Force, requires the creation of professional personnel in strategic sectors, such as that of cybersecurity, and envisages the reform of military health services.

## CAPITOLO 1

### LA GENESI: LA PROFESSIONALIZZAZIONE DELLE FORZE ARMATE ED IL NUOVO MODELLO DI DIFESA NEL XXI SECOLO

Dalla fine della Guerra Fredda l'Italia ha visto crescere in modo esponenziale la sua presenza militare all'estero. Il coinvolgimento di Forze Armate in aree di crisi, attraverso un'ampia ed articolata gamma di operazioni, ha rappresentato, infatti, una costante della politica estera e di difesa italiana dalla fine del confronto bipolare, al punto che, come è stato osservato, da un complesso di forze essenzialmente statiche si è passati ad uno strumento militare sempre più "proiettabile" al di fuori dei confini nazionali [COTICCHIA F. (2013), 37].

Eppure, la linea strategica palesata nel *Libro Bianco della Difesa*, presentato dal Ministro Lattanzio nel 1977, si focalizza ancora sui compiti delle Forze Armate volti ad assicurare la sicurezza del popolo e la difesa delle libere istituzioni. Le priorità di intervento delineate nel suddetto documento attengono, pertanto, alla difesa delle frontiere, all'integrità territoriale, alla libera disponibilità delle vie marittime ed alla generica tutela degli interessi nazionali; queste vengono distinte tra quelle esercitate in tempo di pace (dalla vigilanza delle frontiere alla protezione delle infrastrutture) e quelle esercitate in tempo di conflitto (arrestare l'aggressore e garantire l'integrità del territorio). All'interno di una siffatta prospettiva, lo strumento militare risulta essere ancora fortemente legato alla sua funzione difensiva, posto che, in epoca di Guerra fredda, il ruolo-chiave delle Forze Armate è quello di contrastare eventuali minacce provenienti dall'esterno.

Con l'intervento in Libano, iniziato nel 1982, l'impegno delle Forze Armate italiane oltre confine ha innescato, tuttavia, un processo di revisione del precedente modello, basato su un approccio quantitativo per certi versi ancora ottocentesco. Un quadro strategico nuovo viene allora preconizzato dal *Libro bianco della difesa* presentato dal Ministro Spadolini nel 1985. Quest'ultimo, seppur incardinato ancora nelle riflessioni sovrastrutturali della Guerra Fredda, segna non solo una rilevante soluzione di continuità nella politica di difesa italiana, ma altresì un importante passaggio verso quello che costituirà il modello di Forze Armate nel mondo post-bipolare, nel quale l'utilizzo dello strumento militare italiano si contraddistingue per un ruolo più attivo nel Mediterraneo, specie nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace. Il suddetto *Libro bianco* introduce, in particolare, il concetto di "modello di difesa", prefigurando come paradigma di riferimento la "missione operativa interforze", volta ad assicurare un più efficace coordinamento tra le diverse componenti delle Forze Armate.

Il mutato quadro storico e geostrategico si riflette anche sul ruolo delle Forze Armate,



chiamate sempre più spesso a interventi in difesa della pace e dei diritti umani nel quadro delle iniziative della comunità internazionale [RIVELLO R. (2000), 294]. Si tratta, infatti, di missioni che richiedono la disponibilità di uno strumento militare dotato di professionalità e di proiettività esterna non conseguibili con il sistema del servizio di leva, il quale, soprattutto a causa della sua durata ridotta, non consente il raggiungimento dei livelli di operatività necessari.

In tal senso, oltre al tradizionale e perdurante ruolo di difesa della sovranità e integrità nazionale, le Forze Armate assumono una funzione più dinamica, volta a garantire la stabilità e la sicurezza collettiva con operazioni di gestione delle crisi e di supporto della pace. L'obiettivo finale diviene, dunque, quello di calibrare uno strumento militare di ridotta entità, ma di più elevato profilo qualitativo, in termini di capacità di proiezione, flessibilità e supporto logistico-amministrativo, nonché pienamente integrabile e interoperabile dal punto di vista interforze e multinazionale.

In proposito è interessante ricordare il documento conclusivo approvato dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati il 19 novembre 1997 al termine di un'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema di leva, ove si sottolinea che, nonostante *«fin dai primi anni Novanta con le missioni in Somalia e in Mozambico e con la partecipazione alla Guerra del Golfo, l'Italia aveva dimostrato di poter allestire, in tempi relativamente brevi, piccoli contingenti in grado di dare un significativo contributo ad interventi di peace-keeping e peace-enforcement [...] proprio queste esperienze hanno evidenziato la contraddizione e la scarsa funzionalità di un sistema nel quale pochi reparti di pronto impiego convivono con una struttura [...] con un consistente quantitativo di reclute che sono soltanto parzialmente utilizzabili in compiti operativi»*.

Tale scenario è puntualmente ricostruito anche nel documento *Nuove Forze per un nuovo secolo*, redatto dal Ministero della Difesa il 31 marzo 2001, che descrive un mutato quadro strategico in cui gli interessi nazionali si tutelano soprattutto attraverso il contributo al raggiungimento degli obiettivi di pace, stabilità, sicurezza, legalità, salvaguardia dei diritti umani e sviluppo della comunità internazionale, dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica. Nello specifico, questa visione multidimensionale e integrata della sicurezza guarda all'insorgere delle singole crisi non come una puntuale emergenza, bensì come un *continuum*, che trae origine dai fattori di rischio preesistenti e si conclude con la ricostruzione del tessuto politico ed economico del territorio. In quest'ottica, nel documento citato si immagina *«l'avvio di una stagione di rinnovamento del pensiero strategico nazionale, della policy di sicurezza, della qualificazione del capitale umano, dell'ammodernamento di tutte le componenti portanti, organizzative e materiali, della Difesa»*.

Questi elementi vengono interpretati come le direttrici centrali della futura politica di sicurezza nazionale.

Al riguardo, occorre sottolineare come il suddetto approccio abbia segnato la preminenza del «pensiero strategico» quale premessa e base portante per tutti i cambiamenti successivi. Come è stato osservato, infatti, nel documento in esame si riconosce la centralità di una rinnovata cultura strategica con la quale affrontare una realtà esterna in perenne trasformazione, i cui punti fermi sono: l'interpretazione multidimensionale della sicurezza, l'integrazione internazionale ed interforze, la rivoluzione nel campo dell'informazione, l'accresciuto ruolo globale dell'Italia e le sue responsabilità [COTICCHIA F. (2013), 85].

In quest'ottica, quattro risultano essere le principali missioni dello strumento militare nazionale: la difesa degli interessi vitali del Paese; la protezione degli interessi strategici; la prevenzione e la gestione della crisi internazionali; il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e l'assistenza alle pubbliche emergenze.

A distanza di meno di un anno, e all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, tali linee di indirizzo sono ulteriormente precisate nel *Libro Bianco 2002*, presentato nel gennaio dello stesso anno. In questo atto il tema della difesa si intreccia con quello della nuova realtà della sicurezza planetaria minacciata dal terrorismo, in cui si manifesta la «piena consapevolezza nazionale della responsabilità internazionale dell'Italia», come espressa dalle ampie maggioranze parlamentari che hanno caratterizzato le operazioni militari fuori confine.

Proprio la partecipazione italiana alle missioni all'estero rappresenta il fulcro del cambiamento di prospettiva della funzione dello strumento militare rispetto al passato. In tal senso, il predetto *Libro Bianco* si propone di affrontare i problemi insoluti di questa delicata fase di trasformazione, a partire dai disequilibri nell'utilizzo del personale, attraverso la definizione di un modello di difesa basato sulle reali disponibilità di bilancio, dal momento che «*il fine ultimo resta dotare l'Italia di Forze Armate moderne ed efficienti, un braccio operativo delle politiche dell'Italia*».

Questi indirizzi hanno richiesto cambiamenti concettuali, ma soprattutto hanno imposto mutamenti materiali, i quali sono configurati, appunto, come premesse ai documenti citati.

Dopo l'adeguamento organizzativo operato negli anni Novanta, all'inizio del XXI secolo si assiste, dunque, ad alcune importanti innovazioni del settore, come l'ingresso del personale militare femminile e, soprattutto, la sospensione della leva e la trasformazione delle Forze Armate in senso professionale.

In primo luogo, in aderenza alle indicazioni di matrice internazionale, e in ritardo

rispetto ad altre esperienze europee, con la legge 20 ottobre 1999 n. 380 il Parlamento delega l'Esecutivo a predisporre, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: *i*) assicurare la realizzazione del principio delle pari opportunità uomo-donna, nel reclutamento del personale militare, nell'accesso ai diversi gradi, qualifiche, specializzazioni ed incarichi del personale delle Forze Armate e del Corpo della Guardia di finanza; *ii*) applicare al personale militare femminile e maschile la normativa vigente per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni in materia di maternità e paternità e di pari opportunità uomo-donna, tenendo conto dello *status* del personale militare. La delega viene attuata con il d.lgs. 31 gennaio 2000, n. 24, al quale hanno poi fatto seguito una pluralità di provvedimenti diretti ad integrare i requisiti del reclutamento, calibrati in precedenza su *standard* maschili [SAULLE M.R. (2001), 111 ss.].

La riforma, chiaramente indirizzata a garantire il principio della pari opportunità tra i due sessi, non contiene deroghe significative in ordine ai contenuti del servizio militare, nel senso che non sono previste restrizioni all'impiego delle donne anche in operazioni in cui sia previsto lo scontro diretto. Unica eccezione sono le deroghe indirizzate a tutelare la maternità. Tuttavia, non si estende al genere femminile l'obbligo di prestare servizio militare, contemplando una scelta di tipo volontario. In quest'ottica, l'arruolamento volontario femminile costituisce una delle trasformazioni più significative della politica militare e di sicurezza nazionale, la quale cambia radicalmente il rapporto tra Forze Armate e Paese. Sebbene fosse oggetto di dibattito politico e culturale già a partire dagli inizi degli anni Novanta, la novella è stata presentata come un «atto dovuto», per garantire la completa integrazione delle Forze Armate italiane con i *partner* militari internazionali. Peraltro, l'inserimento delle donne nel settore può essere visto anche come un'opportunità di risposta ad alcuni fattori critici della nostra società, quali il calo demografico della popolazione giovanile e la disaffezione dei giovani maschi per il servizio militare.

In secondo luogo, la legge 14 novembre 2000, n. 331 delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo volto a disciplinare la progressiva riduzione dell'organico complessivo delle Forze Armate, prevedendo l'ultima chiamata per i giovani di leva nati entro il 1985; il Governo è chiamato, inoltre, a disciplinare il progressivo affidamento di incarichi amministrativi e logistici a personale civile del Ministero della Difesa, al fine di salvaguardare prioritariamente l'impiego operativo dei volontari di truppa e coordinare le norme vigenti in materia di reclutamento del personale militare femminile. La delega viene attuata con il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215.

La legge n. 331/2000 avvia, pertanto, una ulteriore ridefinizione dell'organizzazione e dei compiti delle Forze Armate, in cui le finalità tracciate dagli artt. 11 e 52, comma III, Cost., vengono declinate non in termini di obbligatorietà della leva quale dovere di difesa della Patria, quanto, piuttosto, in termini di multifunzionalità dello strumento militare in un'ottica ampia di difesa.

I principali punti della legge n. 331/2000 possono essere così compendiabili: *i*) la sospensione della coscrizione obbligatoria a partire dal 1° gennaio 2007, il cui ritorno in vigore è previsto in casi eccezionali (guerra o crisi di particolare rilevanza), su autorizzazione del Parlamento; *ii*) un periodo di sette anni di transizione verso la sospensione della leva, indicando quale ultima classe da chiamare alle armi quella del 1985; *iii*) una forza di 190.000 unità complessive per tre Forze Armate, affiancate da 43.000 civili, mentre i Carabinieri hanno livelli di forza distinti, da raggiungere alla fine del periodo transitorio (nel 2020); *iv*) un arruolamento (truppa) articolato su una ferma quinquennale, con due possibili successive rafferme biennali; *v*) l'individuazione di una specifica struttura con propria personalità giuridica per il collocamento nel mercato del lavoro dei volontari; *vi*) l'assegnazione di apposite risorse finanziarie per la trasformazione del sistema.

Nel citato documento *Nuove Forze per un nuovo secolo* vengono individuate le ragioni del superamento della leva e del passaggio ad un esercito professionale: da una parte, la fine della Guerra Fredda, l'aumento dell'instabilità in Europa e nelle zone vicine, l'avvento di rischi diffusi e transnazionali, l'aumento delle missioni militari a sostegno della pace; dall'altra, il calo demografico, la riduzione dell'efficacia della leva (regionalizzazione e servizio di 10 mesi), l'aumento delle esenzioni e delle presenze nel servizio civile, il consenso politico-sociale per la sospensione della leva.

Con riferimento al primo ordine di giustificazioni, non può non segnalarsi come la legge n. 331/2000, per la prima volta, faccia esplicito riferimento all'art. 11 Cost., il quale si ergerebbe a titolo di legittimazione, dal punto di vista costituzionale, delle missioni militari all'estero nella parte in cui le limitazioni di sovranità divengono strumentali allo scopo di realizzare la pace e la giustizia fra le nazioni [DE VERGOTTINI G. (2001), 132; BASCHERINI G. (2017), 158]. In relazione al secondo, si rimarcano, invece, l'esigenza di maggiore efficienza dell'organizzazione dello strumento militare in relazione ai suoi nuovi scopi e l'inutilità del mantenimento di una dicotomia, servizio militare e servizio civile alternativo, costruita sull'obbligatorietà del primo.

Anche il *Libro bianco 2002* si focalizza sul carattere funzionale e, quindi, necessario di un esercito professionale, evidenziando già nelle premesse il nodo dell'accelerazione del superamento della leva obbligatoria. In particolare, si precisa che: «*tutto il settore del*

*personale ha bisogno di un'opera di bilanciamento, e questo sarà il primo obiettivo del nuovo Governo che si è prefisso anche di ridurre la fase di transizione dalla «leva» al «professionismo» militare in modo da poter concludere entro il 2004, prima della fine della Legislatura, la formazione di Forze Armate interamente professionalizzate in numero di 190.000 uomini». In altri termini, è lo stesso progressivo esaurimento della coscrizione obbligatoria a richiedere il rapido passaggio al sistema professionale.*

Per questi motivi, con la legge 23 agosto 2004 n. 226 si anticipa la sospensione della leva, inizialmente prevista nel 2007, e il servizio volontario diviene una via privilegiata per il successivo accesso ad alcune carriere delle Forze Armate, ovvero alle Forze di Polizia e ai Vigili del fuoco. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2005, possono essere reclutati nell'Esercito, nella Marina Militare e nell'Aeronautica Militare volontari di truppa in ferma prefissata di un anno (rinnovabile, al termine della ferma, per un ulteriore anno) e volontari di truppa in ferma prefissata quadriennale (rinnovabile, al termine della ferma, per due successivi periodi, ciascuno della durata di due anni). Al riguardo, occorre rammentare come il Ministro della Difesa del tempo, a commento della citata legge, abbia affermato che: *«lo strumento militare italiano, negli anni appena passati, si è profondamente ristrutturato; la professionalizzazione giunge al termine di un percorso già segnato dalla "riforma dei vertici" con la centralizzazione delle operazioni, della programmazione e l'unificazione dell'intelligence, nonché dall'ingresso delle donne. Indubbiamente, le Forze Armate di oggi esprimono capacità operative ben maggiori rispetto al passato, qualitativamente comparabili con quelle dei nostri maggiori alleati, pur se a un minore livello quantitativo»* [MARTINO A. (2005)].

In sintesi, dal 2001 al 2005 viene instaurato un modello militare professionale attraverso la progressiva riduzione dei contingenti di leva (dai 104.000 uomini circa del 2001 ai 28.210 del 2004). La tabella A allegata al d.lgs. n. 215/2001 disegna il profilo quantitativo del suddetto modello: 190.000 unità, da conseguirsi entro il 10 gennaio 2021, di cui 22.250 Ufficiali, 63.947 sottufficiali (divisi a loro volta in 7.578 aiutanti, 17.637 marescialli e 38.532 sergenti) e 103.803 militari di truppa (di cui 73.330 in servizio permanente e 30.473 in ferma prefissata). Come si è detto, inoltre, dopo limitati interventi correttivi apportati dal d.lgs. 31 luglio 2003, n. 236, la legge n. 236/2004 anticipa al 1° gennaio 2005 la sospensione del servizio obbligatorio di leva, introducendo altresì due categorie di volontari in ferma prefissata (annuale e quadriennale). Viene anche prevista (art. 22) una specifica delega legislativa al fine di armonizzare la disciplina della legge in esame con il dettato del d.lgs. 215/2001, cui provvede il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 197.

Il quadro quantitativo degli organici appena prospettato è stato poi tradotto, nel 2010, negli artt. 798 e 799 del Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66/2010).

In tal senso, se sul piano organizzativo la professionalizzazione delle Forze Armate costituisce l'aspetto qualificante della legislazione della prima decade del XXI secolo, idoneo a ridefinire complessivamente la condizione del personale militare e i rapporti gestionali, giova ribadire come tale aspetto risulti essere il portato di un mutamento del paradigma funzionale dell'amministrazione della Difesa, maturato negli anni Novanta e che, nel periodo considerato, rivela il suo completo perfezionamento.

Mentre la difesa della Patria, la salvaguardia delle libere istituzioni ed il concorso al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità hanno rappresentato per cinquant'anni il solo ed esclusivo compito istituzionale delle Forze Armate costruite sulla leva obbligatoria, il già menzionato mutamento di paradigma viene registrato dai citati art. 1 del d.lgs. n. 464/1997 e art. 20 del d.lgs. n. 300/1999 e declinato nell'art. 1 della legge n. 331/2000. Tale disposizione ribadisce, infatti, che *«compito prioritario delle Forze Armate è la difesa dello Stato»* e che *«le Forze Armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza»*, ma, altresì, rafforza le due precedenti statuizioni prevedendo che le Forze Armate siano investite del *«compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte»*.

Sotto questa prospettiva, dal paradigma funzionale della difesa ci si sposta sul paradigma della sicurezza, sia essa internazionale, sia essa interna. La sicurezza interna, peraltro, sembra andare oltre il *«concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni»* evocato dalla norma citata, laddove si tenga presente che, in base all'art. 18 della legge 21 marzo 2001, n. 128, *«in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze, al fine di consentire che il personale delle Forze di polizia venga impiegato nel diretto contrasto della criminalità, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa, adotta uno o più specifici programmi di utilizzazione, da parte dei prefetti delle province in cui le suddette esigenze si sono manifestate, di contingenti di personale militare delle Forze Armate, da impiegare per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi, quali edifici istituzionali ed altri di interesse pubblico»*.

Successivamente, il concorso delle Forze Armate nel controllo del territorio ha trovato un'ulteriore definizione normativa nell'art. 7-bis della legge 24 luglio 2008, n. 125, secondo il quale, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio, può essere autorizzato un piano di impiego

di un contingente di personale militare appartenente alle Forze Armate, preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze Armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere. Il personale, posto a disposizione dei Prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, deve essere adibito a servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di Polizia.

Rispetto alle precedenti esperienze, il dato innovativo più importante contenuto nella citata legge del 2008 è la previsione di un'applicazione d'impiego di militari tendenzialmente riferita all'intero territorio nazionale, che supera l'ambito locale e regionale e si colloca, quindi, in una logica di più ampio respiro. In particolare, in attuazione del predetto art. 7-*bis* della legge n. 125/2008, si è proceduto ad autorizzare l'impiego di un contingente dedicato anche al contrasto della c.d. micro-criminalità (operazione "Strade Sicure").

Si tratta di un compito eccezionale e circoscritto, ma che risulta comunque eminentemente correlato alle funzioni di ordine pubblico e che, sebbene non eterodosso dal punto di vista storico [BASSETTA F., (2010), 574], è ugualmente significativo della vocazione dello strumento militare alla tutela della sicurezza in senso ampio, come veicolata dalla legislazione e dalla normativa sovranazionale e internazionale. Un'ottica in cui vanno inquadrati anche i compiti di contrasto al terrorismo internazionale attribuiti alla politica militare dell'Unione europea.

## CAPITOLO 2

### LO STRUMENTO MILITARE AL TEMPO DELLA SPENDING REVIEW: LA LEGGE N. 244/2012

L'avvento della crisi della finanza pubblica alla fine del 2011, come è noto, apre la strada ad una serie di interventi normativi che, sotto l'effigie della *spending review*, producono manovre di taglio della spesa pubblica. Queste ultime, senza alcuna riconsiderazione dei processi e dei prodotti offerti dalla pubblica amministrazione, perseguono il solo scopo di conseguire una base di risparmi per l'adeguamento ai vincoli derivanti della terza edizione del Patto di Stabilità. Molto spesso si tratta di norme di carattere tassonomico, che si limitano ad elencare le strutture di cui viene rideterminato il *budget*. In altri termini, si è in presenza di una drastica compressione delle risorse da impiegare, talora senza alcun riguardo alla funzionalità della struttura amministrativa.

Al riguardo sembra corretto ricordare che, con la formula *spending review*, in Italia si intende, descrittivamente, compendiare tutti gli interventi normativi sulla finanza pubblica destinati ad ovviare agli effetti della crisi economica legati al rispetto dei vincoli europei; come correttamente rilevato, la locuzione qualifica una forma di revisione della spesa di tipo "prescrittivo", nel senso che essa denota un parametro ad effetti conformativi basato, pressoché esclusivamente, su indicatori macroeconomici [FRANCHINI C. (2015)]. Con un approccio eminentemente quantitativo si introducono, pertanto, norme che dispongono la soppressione o l'accorpamento di enti, agenzie o organismi, ovvero che prescrivono la riduzione degli organici; che stabiliscono misure di razionalizzazione volte a ridurre le spese di funzionamento; che impongono una limitazione dei costi sul personale [CORSO G. (2015), 398].

Tale fenomeno di compressione organizzativa vocata alla riduzione dei costi ha interessato anche l'amministrazione della Difesa, la quale ha assistito a un'ulteriore rivisitazione del suo apparato funzionale e della sua dotazione complessiva, oltre ad una revisione per centri di costo delle sue strutture operative. In materia occorre precisare che, dal punto di vista finanziario, la "Funzione difesa", ossia quella relativa all'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze Armate, è suddivisa nei settori "Personale", "Esercizio" e "Investimento". Il settore del "Personale" raggruppa tutte le spese destinate alla retribuzione del personale (militare e civile) in servizio, con e senza rapporto continuativo d'impiego; il settore "Esercizio" include, invece, tutte le voci di spesa correlate alle attività di addestramento e formazione, piccola manutenzione dei mezzi e delle infrastrutture, mantenimento delle scorte e altre voci destinate a garantire la funzionalità e l'efficienza dello



strumento militare; il settore “Investimento”, infine, raggruppa le spese destinate all’ammodernamento e rinnovamento (A/R) dello strumento militare, al suo sostegno (ricostituzione scorte e grandi manutenzioni), nonché alla ricerca.

In relazione al settore della Difesa, a differenza di quanto si è registrato in altri ambiti dell’amministrazione pubblica, la logica quantitativa dei tagli lineari è stata accompagnata, invero, da uno sforzo di valutazione qualitativa dell’impatto della riduzione dei costi, tesa a selezionare in maniera puntuale le aree di intervento. Tale approccio trovava fondamento nella circostanza per la quale la partecipazione dell’Italia alle missioni all’estero finalizzate al ripristino o al mantenimento della pace e dell’ordine internazionale imponeva l’affidabilità delle capacità operative dello strumento militare, sia per conseguire gli obiettivi assegnati, anche in contesti ad alta complessità e sofisticazione, sia per garantire un alto livello di sopravvivenza del personale e la sua piena integrazione nei dispositivi alleati. Sicché, le esigenze della *spending review* non potevano che tenere conto della ragion d’essere delle Forze Armate, ossia la loro capacità operativa, che costituisce il limite di qualsiasi intervento di compressione dei costi.

Per quanto riguarda la logica quantitativa della *spending review*, si deve segnalare che, sulla base dei criteri previsti dall’art. 2, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, si è disposta una riduzione complessiva, in misura non inferiore al 10%, della dotazione organica del personale militare, da conseguire entro il 1° gennaio 2016 e, con riferimento al personale civile, una riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche non inferiore al 20%, per il personale dirigenziale di livello generale e di livello non generale, e del 10% della spesa relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale.

In particolare, il DPCM 11 gennaio 2013 ha previsto una riduzione delle dotazioni organiche da 190.000 unità, previste dall’art. 798 C.O.M., a circa 170.000 unità, da conseguire entro il 1° gennaio 2016. Per il personale civile, invece, si è previsto una riduzione delle dotazioni organiche da oltre 30.000 a circa 27.800 unità. Sul punto va notato che il personale civile, già a partire dagli anni Novanta ed in correlazione al processo di riorganizzazione del Ministero della Difesa, aveva visto una progressiva contrazione delle consistenze organiche, originariamente assestate su 50.250 unità.

A ciò si aggiunga che la *spending review* ha operato, sia per il personale militare che per quello civile, una riduzione della dirigenza, rispettivamente, pari al 20% dei Generali e Ammiragli e al 10% dei Colonnelli (e gradi equivalenti), nonché pari al 20% dei dirigenti civili (come previsto per l’intero comparto del pubblico impiego), e ha prefigurato, per il triennio 2013-2015, una contrazione delle risorse finanziarie per oltre 500 milioni di euro.

Tali scelte, destinate ad un taglio, per certi versi “orizzontale”, della spesa pubblica per la “Funzione difesa”, unitamente alla serie di riforme del periodo 1999-2005, che segnano il passaggio delle Forze Armate da statiche e di leva a mobili e professionali, hanno generato evidenti squilibri nella gestione dei fondi destinati al mantenimento della struttura militare, con grave danno alla sua efficienza e rischiando di minarne alle fondamenta l'efficacia [MINI F. (2008), 60]. Come è stato rilevato, «*i fondi che sarebbero dovuti servire a gestire la trasformazione sono stati più che dimezzati: a partire dal 2006 la disponibilità finanziaria per la gestione della transizione è stata drasticamente ridotta. Inoltre, non è stato realizzato alcun efficace strumento per incoraggiare la fuoriuscita del personale in esubero, ad esempio facilitando il transito in altre amministrazioni ed istituzioni dello Stato. Questo ha creato tutta una serie di squilibri nello strumento militare*» [BRIANI V. (2012), 6].

I dati quantitativi al dicembre 2011 vedevano un organico complessivo delle Forze Armate pari a 180.270 unità che, sebbene fosse al di sotto dell'obiettivo delle 190.000 unità previsto dalla riforma in senso professionale, presentava evidenti disarmonie in ordine alla sua ripartizione interna. Se il numero degli Ufficiali era tendenzialmente in linea con le previsioni, con un lieve disavanzo in eccesso (742 unità), i sottufficiali registravano un ampio soprannumero di marescialli, con un esubero di 31.000 unità, ed una carenza di sergenti, i quali, invece, erano sottodimensionati di circa 20.000 unità. Anche in relazione alla truppa si evidenziava un significativo squilibrio, allorché i volontari in servizio permanente erano abbondantemente al di sotto del disegno organizzativo prefigurato, mentre i volontari in ferma prefissata (annuale e quadriennale) erano sovradimensionati di circa 12.000 unità.

Inoltre, occorre osservare come la contrazione del reclutamento conseguenziale alla professionalizzazione abbia determinato un macroscopico innalzamento dell'età media del personale militare e, contestualmente, l'inibizione del necessario ricambio generazionale.

Dal punto di vista finanziario, le spese di funzionamento dello strumento militare assegnate al Ministero della Difesa erano assorbite in maniera prevalente da quelle del personale, con grave detrimento della parte del *budget* riservato sia alle spese inerenti alle attività di addestramento, sia a quelle relative alla manutenzione dei mezzi, ma soprattutto di quella parte di risorse destinata agli investimenti, ossia alle acquisizioni di armamenti ed equipaggiamenti e al finanziamento dei progetti di ricerca e sviluppo.

Nel 2012 la ripartizione del bilancio della Difesa è stata del 70,6% per il personale, 18,2% per gli investimenti e solo 11% per l'operatività delle Forze Armate, rispetto ad un quadro previsionale, immaginato nel citato *Libro Bianco* del 2002, che prevedeva il 50% per il personale e un 25%, rispettivamente, per l'operatività e per gli investimenti.

Queste indicazioni devono essere correlate, altresì, alla circostanza che i tagli al bilancio statale, derivanti dai noti vincoli europei ma anche da scelte politiche di allocazione delle risorse, hanno provocato una contrazione del *budget* della Difesa, già basso rispetto agli altri Paesi NATO, di oltre lo 0,3% del Prodotto interno lordo.

In considerazione del carattere tendenzialmente rigido delle spese per il personale e di quelle per ricerca e sviluppo, spesso legate a progetti multinazionali, la suddetta contrazione si è, dunque, pressoché integralmente scaricata sull'operatività, riducendo manutenzione ed addestramento al minimo necessario per rispettare gli *standard* richiesti per le missioni internazionali; il che, in prospettiva, ha rischiato di pregiudicare l'assolvimento di tutti i compiti istituzionali assegnati allo strumento militare.

Già nella Nota preliminare al Rendiconto generale dello Stato del 2009 erano stati segnalati, con riferimento al Ministero della Difesa, alcuni evidenti elementi di criticità finanziaria, che preannunciavano, nel breve-medio termine, una situazione in cui le risorse allocabili sarebbero state appena sufficienti a coprire i costi fissi di struttura. Anche in relazione agli investimenti, il quadro complessivo si presentava sempre più difficile: *«in assenza di adeguati correttivi, sarà necessario riformulare coerentemente nella sua globalità lo strumento militare e le peculiari capacità operative del futuro, rinviando e/o riducendo programmi ed imprese importanti per lo strumento operativo, con un depauperamento di pregiate risorse»* (p. 9).

La successiva Nota preliminare al Rendiconto generale del 2010 ha confermato tale analisi prospettica, osservando che la *«sostanziale rigidità del bilancio della Difesa, connotato da una elevata incidenza delle risorse destinate al personale e da un'insufficienza di quelle destinate ai consumi intermedi, creava forti rischi di compromissione dell'operatività»* (p. 4 e 5). In particolare, nell'allocazione delle risorse sotto l'aspetto operativo si era inteso privilegiare i Reparti impiegati nella sola prima linea (ossia delle truppe impegnate fuori area e in compiti istituzionali), *«limitando l'attività delle rimanenti componenti al minimo indispensabile, con conseguente riduzione capacitiva dello Strumento militare considerato nel suo complesso»* (p.8).

Nello medesimo senso, anche nella Nota del 2011 si è ribadito come l'erosione della disponibilità nel settore dell'operatività ("consumi intermedi") abbia prodotto ripercussioni sempre più critiche sulle capacità esprimibili dallo strumento militare. In particolare, in tale documento si è evidenziato che, se il livello complessivo di risorse disponibili per la Difesa rimarrà tendenzialmente immutato sia nel breve che nel lungo periodo, diventa ineludibile *«una profonda revisione dello Strumento Militare, finalizzata a recuperare un adeguato volume di risorse da destinare all'operatività e agli investimenti»* (p.2).

In altri termini, dai già menzionati atti emergeva chiaramente l'esigenza di rimodulare lo strumento militare allo scopo di bilanciare, sul piano qualitativo, le esigenze di contenimento della spesa con quelle di funzionalità e di sviluppo dello strumento militare.

Tale necessità ha trovato riscontro nella legge 31 dicembre 2012, n. 244 (c.d. Riforma Di Paola), la quale persegue come obiettivi precipui:

- a) una contrazione complessiva del 30% delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della Difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso presso il Ministero della Difesa. Tale obiettivo doveva essere conseguito entro sei anni dalla data di entrata in vigore (26 febbraio 2014) del decreto legislativo attuativo della delega relativa alla revisione dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della Difesa.
- b) una riduzione generale, dalle attuali 190.000 unità a 150.000 unità, del personale militare delle tre Forze Armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare), da attuare entro l'anno 2024;
- c) una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della Difesa, dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
- d) un riequilibrio generale del bilancio della "Funzione difesa", destinando orientativamente il 50% delle risorse per il settore del personale e il 25%, rispettivamente, per il settore "Esercizio" e per il settore "Investimenti".

In particolare, la suddetta legge conferisce al Governo la delega per realizzare, in una visione di medio periodo:

- i)* un miglioramento del livello qualitativo e tecnologico dello strumento militare nazionale, allo scopo di renderlo pienamente interoperabile ed interagibile con il sistema di difesa e sicurezza dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica;
- ii)* un'ottimale ripartizione delle risorse assegnate alla "Funzione difesa" tra le diverse voci di spesa, in armonia con gli *standard* europei e con le ridimensionate risorse del settore.

Specifici interventi sono riservati all'assetto organizzativo del Ministero della Difesa, sia prefigurando una diversa ripartizione di funzioni e di compiti tra l'area tecnico-operativa e l'area tecnico-amministrativa, sia perseguendo una marcata standardizzazione organizzativa, soprattutto per l'area tecnico-operativa.

Per ciascuna Forza Armata, invece, si rileva la necessità dello snellimento della

struttura organizzativa e dell'adozione di un modello organizzativo comune, che preveda lo Stato Maggiore come area di vertice, un comando per ciascuna delle aree operative, logistiche e della formazione, una direzione per l'impiego del personale e organismi di gestione per le specifiche attribuzioni di ciascuna Forza Armata. In un'ottica interforze si segnala l'esigenza di ridefinire il comando operativo di vertice e la struttura logistica di sostegno.

Particolare spazio, quale strumento di *spending review*, si riconosce alla ridefinizione del settore infrastrutturale delle Forze Armate, nonché alla semplificazione e accelerazione delle procedure per la valorizzazione, per la dismissione e la permuta degli immobili militari e per la realizzazione del programma pluriennale degli alloggi di servizio, ferme restando le disposizioni che disciplinano le modalità di ripartizione dei relativi proventi.

Sul piano qualitativo si apprezzano anche le indicazioni in ordine alla necessaria revisione delle strutture per la formazione e l'addestramento del personale militare e civile del Ministero della Difesa e, con riguardo ai settori formativi comuni, si intendono realizzare utili sinergie delle capacità didattiche in un'ottica di contenimento dei costi. Si prevede, inoltre, un ridimensionamento dell'assetto territoriale delle Forze Armate, tramite interventi volti a eliminare ridondanze, unificare attività a fattore comune e ricercare ogni utile sinergia nei settori ove la specificità delle singole Forze risulta marginale.

Il legislatore demanda al Governo anche la ristrutturazione organizzativa del Servizio sanitario militare, improntata a criteri interforze e di specializzazione, con la previsione di meccanismi volti a garantire la neutralità finanziaria per le prestazioni rese per conto o in supporto al Servizio sanitario nazionale.

Questi interventi organizzativi sono propedeutici alle modifiche che riguardano il personale e la razionalizzazione di relativi costi. In questo senso si collocano, da una parte, i principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 2, comma 1, lett. c), in ordine alla semplificazione delle procedure di nomina dell'alta dirigenza militare, al fine di adeguarle alle nuove funzioni attribuite ai singoli incarichi e, nel contempo, di riaffermare l'importanza delle nomine a posizioni di vertice; dall'altra, le previsioni finalizzate alla riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare, nelle quali si stabilisce la limitazione delle stesse a 150.000 unità per il personale militare e 20.000 unità per quello civile, da conseguire gradualmente entro l'anno 2024, nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità (art. 3, comma 1).

Per quanto riguarda il personale militare dirigente, le riduzioni operano in misura non inferiore al 30%, per gli Ufficiali Generali e Ammiragli, e al 20%, per il restante personale militare dirigente, da attuare in un arco temporale massimo di sei anni, per gli Ufficiali

Generali e Ammiragli, e di dieci anni, per il restante personale militare dirigente. In ordine al personale civile, si prevede l'adozione di piani di miglioramento della professionalità del personale e di valorizzazione dello stesso, mediante una riserva di posti, non superiore al 50%, nei concorsi banditi dal Ministero della Difesa per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, e la possibilità, nel quinquennio successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, di procedere alla copertura dei posti di funzione dirigenziale generale, disponibili a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge delega, mediante il conferimento dei relativi incarichi.

Sempre con riferimento alla revisione delle dotazioni organiche, le misure affidate al Governo, da definire in un piano di programmazione triennale adottato con D.P.C.M., riguardano:

- i)* il transito del personale militare nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della Difesa ovvero nelle altre pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento di un assegno ad personam, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, pari alla differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione;
- ii)* l'estensione dell'aspettativa per riduzione di quadri anche ad altre categorie di personale;
- iii)* forme di esenzione dal servizio, da disporsi a domanda dell'interessato e previa valutazione da parte dell'amministrazione delle proprie esigenze funzionali;
- iv)* la modifica della disciplina prevista dall'art. 1014, comma 3, C.O.M. in materia di riserve di posti, a favore di talune categorie di personale militare (i.e., militari di truppa delle Forze Armate, congedati senza demerito), nei concorsi per le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche, nel senso di estenderne l'applicazione al personale militare delle tre Forze Armate in servizio permanente, in relazione alle effettive esigenze di riduzione delle relative dotazioni organiche, e di prevederne l'applicazione anche per le assunzioni nelle aziende speciali e nelle istituzioni degli enti locali;
- v)* la revisione delle misure di agevolazione per il reinserimento dei volontari delle Forze Armate congedati senza demerito nel mondo del lavoro, anche tramite la possibilità di partecipare a corsi di formazione o apprendistato, nonché di altre forme temporanee di sostegno al reddito a favore dei volontari in ferma prefissata quadriennale che, ultimato il periodo di

rafferma, ancorché idonei, non transitano nel servizio permanente, nell'ambito dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di riforma dello strumento militare.

La legge n. 244/2012 dispone, inoltre, una revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento del personale militare.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alle capacità, l'art. 3, comma 2, prefigura una rimodulazione dei programmi di ammodernamento e di rinnovamento dei sistemi d'arma, che dovrà tradursi in una contrazione quantitativa dei mezzi a favore di una crescita qualitativa e tecnologica dello strumento.

L'elevato livello qualitativo di mezzi e di sistemi si configura, quindi, quale elemento non rinunciabile. Gli obiettivi di medio-lungo termine indicati dalla legge n. 244/2012, sono, da un lato, la progressiva riduzione degli organici del personale militare e civile, con conseguenziale riduzione degli stanziamenti ad esso destinati ad una percentuale tendenzialmente non superiore al 50% delle risorse finanziarie disponibili e, dall'altro, quello di realizzare, nel tempo, un equilibrio distributivo ottimale, destinando le residuali disponibilità, nella misura del 25%, per il mantenimento dell'operatività e, nella misura del 25%, per acquisizione e rinnovamento delle capacità operative.

In tal senso, l'obiettivo è quello di pervenire ad un numero più limitato di mezzi ma tecnologicamente più avanzati, realmente impiegabili per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale. Si tratta di disegnare uno strumento più limitato, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata.

In ultimo, l'art. 5, comma 1, dispone la soppressione del Consiglio superiore delle Forze Armate, organo di alta consulenza del Ministro della Difesa, in ragione della circostanza che, come evidenziato nella Relazione illustrativa al disegno di legge, le funzioni consultive conferite a tale organo riguardano *«materie oggi ampiamente sviluppate nell'ambito dello Stato maggiore della Difesa e coordinate nell'ambito del Comitato dei Capi di Stato maggiore, nonché trattate dagli uffici di diretta collaborazione e dall'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari, direttamente dipendenti dal Ministro. Attraverso tali organi e uffici, le autorità di vertice militare e politico acquisiscono, in tempi più brevi e in modo più diretto, gli elementi di informazione e di valutazione necessari per le decisioni politico militari, sicché l'acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio superiore delle Forze Armate si risolve in un superfluo passaggio procedurale»*.

## CAPITOLO 3

### L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DI PAOLA

La delega prevista dalla legge n. 244/2012 è stata attuata con l'emanazione dei dd.lgs. 28 gennaio 2014, n. 7 e n. 8, successivamente modificati con d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91, e poi con il d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

Posto che gli interventi previsti dalla legge di delega non sono volti a realizzare una riforma del vigente modello di difesa, quanto piuttosto ad attuare una riduzione delle dimensioni strutturali e organiche dello strumento militare, resa indispensabile dalla congiuntura di finanza pubblica, i decreti attuativi intervengono sul Codice dell'ordinamento militare, allo scopo di mantenere l'unicità del *corpus* normativo riguardante le Forze Armate.

In particolare, considerata sia l'esigenza di garantire elevati *standard* qualitativi, sia la compressione delle risorse derivata dalla *spending review*, nonché gli ineludibili impegni internazionali assunti dall'Italia, l'impianto del d.lgs. n. 7/2014 opera una rivisitazione delle strutture organizzative centrali, delle aree di vertice, operative, territoriali, logistiche, formative e infrastrutturali delle Forze Armate, nell'ottica della compatibilità con le risorse disponibili. In questo senso, una vasta parte del provvedimento è rivolta a realizzare la razionalizzazione e la rimodulazione delle suddette strutture, in modo da conseguire una contrazione quantitativa non inferiore al 30% nei sei anni successivi all'entrata in vigore, così come stabilito dai principi e dai criteri direttivi della delega.

La rideterminazione in termini riduttivi della struttura organizzativa in ciascuna Forza Armata si accompagna alla contestuale compressione dei livelli ordinativi di responsabilità, oltre che all'adozione di un modello organizzativo comune, che prevede uno Stato Maggiore come area di vertice, un comando per ciascuna delle aree (operativa, logistica, territoriale, formazione) e organismi per le specifiche attribuzioni delle Forze Armate. Tale standardizzazione è indirizzata alla creazione di una più agevole relazione tra le articolazioni omologhe di ciascuna Forza Armata, consentendo anche un più efficiente impiego delle risorse umane. Anche gli assetti territoriali delle Forze Armate vengono significativamente ridimensionati mediante interventi volti ad eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni e ad accorpate, in un'ottica interforze, attività comuni.

Altro elemento qualificante dell'attuazione della delega riguarda la gestione delle risorse umane, allo scopo di rispondere all'esigenza di dare maggiore unicità di visione al complesso e articolato sistema che afferisce a tale gestione, anche in considerazione della circostanza che la consistenza degli organici si riduce in maniera significativa. La scelta è, dunque, quella di allocare integralmente la "*governance*" del personale nell'alveo della



diretta dipendenza gerarchica, superando l'attuale frammentazione delle competenze tra aree ed organi.

Al riguardo, appare opportuno rammentare come la riforma dei vertici militari, operata dalla legge 18 febbraio 1997 n. 25, si fosse focalizzata sulla centralità del ruolo del Capo di Stato maggiore della Difesa, per l'area tecnico-operativa, e del Segretario generale della Difesa, per l'area tecnico-amministrativa, con riferimento ai programmi di ammodernamento, alle risorse finanziarie che attengono all'operatività, alle direttive relative alla consistenza delle singole Forze armate e ai ruoli del personale. Agli Stati maggiori di Forza Armata era stato assegnato, invece, il ruolo di "*force provider*", il cui compito prevalente attiene alla preparazione delle Forze e alla formazione, all'addestramento e all'impiego del personale.

Il d.lgs. n. 7/2014 intende rivedere una parte di questo assetto organizzativo, allo scopo precipuo di operare una maggiore flessibilizzare del quadro di determinazione delle competenze. In particolare, come si legge nella relazione illustrativa del decreto, *«la modifica permetterà di operare con la massima flessibilità, attraverso lo strumento normativo di rango regolamentare, l'adeguamento della distribuzione dei compiti e delle funzioni tra le aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, in ragione dell'evoluzione delle esigenze di funzionamento del Ministero della Difesa correlate alle attività che esso è chiamato a svolgere nel contesto nazionale e internazionale, garantendo la massima efficienza ed efficacia nel conseguimento degli obiettivi istituzionali. Ciò soprattutto nell'ottica di ottenere una maggiore aderenza tra le articolazioni dell'amministrazione chiamate ad assicurare attività amministrative e logistiche di supporto e il personale destinatario delle attività medesime. In particolare, attraverso tale strumento di flessibilità, sarà possibile riconoscere la maggiore centralità al personale della Difesa, garantendo una tempestiva fruizione dei servizi comuni resi disponibili dall'amministrazione, in un'ottica di generale efficientamento dello strumento militare»*.

Il d.lgs. n. 8/2014 costituisce il secondo momento dell'attuazione della legge n. 244/2012. Esso disciplina la materia delle dotazioni di personale e dello stato giuridico attraverso un riordino delle carriere: il già menzionato obiettivo del ridimensionamento quantitativo viene così perseguito regolamentando, prevalentemente, la riduzione dei contingenti di reclutamento e il passaggio del personale militare all'ambito civile; il secondo, anche in conseguenza del primo, è volto a ridisegnare lo *status* giuridico ed il sistema delle carriere.

In relazione al personale militare, il d.lgs. n. 8/2014, nel prevedere la riduzione delle dotazioni organiche complessive dell'Esercito, della Marina, escluso il Corpo delle

capitanerie di porto, e dell'Aeronautica a 150.000 unità, ripartisce le stesse avendo riguardo a ciascuna Forza Armata (Esercito 89.400 unità, Marina 26.800 unità, Aeronautica 33.800 unità) e alle categorie di personale (Ufficiali, sottufficiali e volontari). Si stabiliscono, inoltre, riduzioni delle dotazioni organiche del personale militare dirigente (gradi di Colonnello e Generale) e riduzioni delle dotazioni organiche e revisioni dei profili di carriera dei ruoli degli Ufficiali in servizio permanente, unitamente ad una specifica disciplina transitoria.

In linea di continuità con quanto disposto dalla legge n. 331/2000 e dal d.l. n. 95/2012, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino all'anno 2024, il decreto stabilisce che: le dotazioni organiche complessive degli Ufficiali, dei sottufficiali, dei volontari in servizio permanente, in ferma prefissata e in rafferma dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica continuano ad essere annualmente determinate con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione; le dotazioni organiche degli Ufficiali, suddivise per ruolo e grado, sono determinate con decreto adottato dal Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione; il numero complessivo di promozioni al grado superiore per ogni grado dei ruoli degli Ufficiali in servizio permanente è annualmente fissato con decreto del Ministro della Difesa.

Quanto alla gestione del personale in eccedenza, è confermata l'applicazione dell'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri, di cui agli artt. 906 e 909 C.O.M., mentre per il personale militare non dirigente sono previsti transiti a domanda nei ruoli del personale civile dell'amministrazione della Difesa o di altre amministrazioni pubbliche (nell'ambito dei posti resi disponibili dalle amministrazioni interessate, entro il limite delle relative possibilità assunzionali). Per quanto riguarda il personale civile, in attuazione della delega conferita, il decreto legislativo in esame stabilisce la riduzione delle dotazioni organiche complessive a 20.000 unità e la connessa disciplina transitoria. Nel dettaglio, per conseguire gradualmente la predetta riduzione, la dotazione organica complessiva viene determinata, a cadenza triennale, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la ripartizione della dotazione, suddivisa per profili professionali, nelle strutture centrali e periferiche in cui si articola la Difesa, viene effettuata con decreto del Ministro della Difesa (su proposta del Capo di Stato maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario generale della Difesa, per l'area di relativa competenza). Quanto alla gestione del personale in eccedenza, è poi prevista l'adozione con decreto del Ministro della Difesa di specifici piani di riassorbimento, mentre il personale in eccedenza non diversamente riassorbibile è posto in disponibilità, per un periodo massimo di 60 mesi.

Successivamente, il Governo si è avvalso della facoltà concessa dall'art. 1, comma 5, della legge n. 244/2012 – che ha previsto la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive alle norme delegate, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di queste ultime (26 febbraio 2014) – al fine di perseguire ancora più efficacemente gli obiettivi di riduzione dello strumento militare fissati dalla legge. Così, il processo di semplificazione strutturale e di rivisitazione della dotazione organica è stato perfezionato con il d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91, che reca una serie di modifiche ai dd.lgs. nn. 7 e 8 del 2014.

Il quadro complessivo del sistema di governo della Difesa e dell'amministrazione militare, come restituito dalla legislazione sul contenimento della spesa, induce a recuperare sul piano qualitativo e funzionale quello che si è perso su quello quantitativo e strutturale.

In questa prospettiva, le linee strategiche di intervento sono tracciate dal *Libro bianco per la sicurezza internazionale e per la difesa*, presentato al Consiglio supremo di Difesa il 21 aprile 2015 dal Ministro Pinotti.

La revisione della struttura di *governance* è una priorità d'azione del Governo in tema di politiche per la sicurezza internazionale e la difesa. Si tratta, nel breve termine, di affrontare i rischi derivanti dall'erosione delle capacità delle Forze Armate, agendo al fine di massimizzare il risultato operativo ottenibile, in modo che le risorse allocate alla Difesa, per quanto limitate, siano comunque impiegate nei modi più efficaci ed efficienti. In proposito, si individuano due direttrici d'azione, rivolte: *i)* ad un 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; *ii)* alla revisione della *governance*, con l'obiettivo di ridurre il livello di risorse umane e finanziarie necessarie per le funzioni di direzione e supporto e di assicurare l'unitarietà delle scelte strategiche e l'economicità della gestione, preservando e rafforzando la capacità dell'azione, a ogni livello, di soluzione dei problemi.

Nel predetto *Libro bianco*, quattro sono i principi che guidano la revisione complessiva dell'assetto organizzativo dello strumento militare.

Il primo si sostanzia nella individuazione di cinque funzioni strategiche: la "Direzione politica", la "Direzione strategico-militare", la "Generazione e preparazione delle forze", "l'Impiego delle forze" e il "Supporto alle forze".

In particolare, con riferimento alla funzione di direzione politica, l'intento è quello di attuare le previsioni dell'art. 10 C.O.M., a mente del quale il Ministro della Difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della Difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare:

a) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento; b) emana le direttive in merito alla politica militare, all'attività informativa e di sicurezza e all'attività tecnico-amministrativa; c) 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; d) 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.

Per rendere agevole lo svolgimento dei compiti del decisore politico, riducendo le asimmetrie informative provocate dalla peculiarità tecnica delle conoscenze necessarie in un settore altamente specialistico quale quello della Difesa, si potenziano gli uffici di diretta collaborazione nelle aree connesse con l'esercizio delle funzioni attribuite al vertice politico, riconducendo ad essi compiti e funzioni delegate nella prassi ad altre articolazioni dell'amministrazione. Specularmente, si procede alla riallocazione presso altri segmenti organizzativi di supporto di tutte le attività non strettamente associate alla funzione d'indirizzo e di controllo.

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

Nell'ambito della funzione di «direzione strategico-militare», ai sensi dell'art. 25 C.O.M., il Capo di Stato Maggiore della Difesa rimane l'organo tecnico-militare di vertice dell'amministrazione. Egli è l'unico responsabile verso l'Autorità politica per tutti gli aspetti relativi alla generazione, alla preparazione, all'impiego, nonché al supporto generale e logistico delle Forze Armate. L'organizzazione da lui dipendente assicura, dunque, l'esecuzione delle funzioni fondamentali dello strumento militare.

Per quanto riguarda la funzione "Impiego delle forze", il Capo di Stato Maggiore della Difesa si avvale di un vice-comandante per le operazioni: quest'ultimo è posto a capo sia del comando operativo di vertice interforze sia dei comandi operativi esistenti nella singola

Forza Armata, nonché del comando interforze per le operazioni speciali e di quello per le operazioni cibernetiche. Dal Capo di Stato Maggiore della Difesa dipendono gerarchicamente i Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate, i quali diventano, sulla base delle direttive ricevute, i responsabili della generazione e preparazione delle Forze terrestri, navali e aerospaziali. Il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri mantiene l'attuale dipendenza dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per le funzioni militari dell'Arma.

Il terzo principio espresso dal *Libro Bianco* riguarda, invece, l'efficienza e l'economicità di funzionamento, che rappresentano gli obiettivi principali dell'azione riformatrice del Governo. Secondo il documento, occorre sviluppare la capacità di misurare con criteri precisi la qualità dei processi di funzionamento, in particolare quelli che sovrintendono alla gestione delle risorse assegnate. Questo passaggio è tanto più necessario per rendere possibile la verifica del Parlamento e dell'opinione pubblica sulle scelte e sulle azioni del Governo e della Difesa, fattore di trasparenza indispensabile per creare consapevolezza e ampio coinvolgimento.

Si tratta di rafforzare gli strumenti e le metodologie d'azione in grado di rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate, così come quelli in grado di garantire un'efficace azione di valutazione interna sul raggiungimento degli obiettivi fissati, introducendo nuove procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti, al fine di correlarle armonicamente ai compiti assegnati alle Forze Armate. Sotto questa prospettiva, si intende provvedere ad una più moderna e corretta allocazione delle risorse, secondo uno schema che risponda a criteri adottati anche da altri Paesi europei, ma soprattutto alla funzione che tali spese svolgono nell'ambito del bilancio della Difesa. In questa ottica si prefigurano tre bacini di riferimento, che si articolano in 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). Quest'ultima voce ingloba i fondi attualmente stanziati dalla Presidenza del Consiglio, mediamente ogni semestre, per finanziare le missioni oltremare, ma anche quelle sul territorio nazionale e nelle zone limitrofe, che oggi assumono (e presumibilmente assumeranno ancor di più in futuro) un peso rilevante. Gli investimenti, cioè i fondi per acquisire nuovi equipaggiamenti, sono invece inseriti in leggi pluriennali (6 anni), per dare un maggior respiro ai singoli programmi.

Il *Libro Bianco* del 2015, che in molti punti trae ispirazione dai documenti programmatici elaborati negli anni scorsi in Francia e soprattutto in Gran Bretagna (alcuni punti risultano estrapolati dal *Defence Reform* britannico del 2011, soprattutto per aspetti del comando

interforze), ha natura di direttiva ministeriale con riferimento alle misure attuabili a legislazione vigente [TAYLOR C. (2011)]. Per quanto riguarda, invece, gli interventi che richiedono modifiche normative, l'attuazione delle relative misure presuppone la presentazione di opportuni atti di iniziativa legislativa.

In tal senso, il 10 febbraio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro Pinotti, il disegno di legge di riorganizzazione dei vertici del Ministero della Difesa e delle relative strutture, contenente la delega al Governo per la revisione del modello operativo e del modello professionale delle Forze Armate e per la riorganizzazione del sistema della formazione; disegno di legge presentato al Senato il 10 marzo 2017 (A.S. 2728), assegnato alla Commissione Difesa il successivo 24 marzo e incardinato il 28 marzo 2017.

Il progetto di legge era composto da due Capi, per complessivi undici articoli. In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 7) conteneva disposizioni di diretta applicazione volte a riorganizzare i vertici del Ministero della Difesa e le relative strutture, rivedendo le attribuzioni del Capo di Stato maggiore della Difesa, configurando la carica di Vice-comandante per le operazioni, istituendo il Comitato di vertice delle Forze Armate in ordine ai comandi operativi di Forza Armata e di controllo delle esercitazioni e delle operazioni. L'art. 3 istituiva la nuova carica del Direttore nazionale degli armamenti e responsabile della logistica. L'art. 4, strettamente legato al precedente, provvedeva a riconfigurare la carica di Segretario generale della Difesa (che, attualmente, è anche Direttore nazionale degli armamenti), in chiave squisitamente amministrativa. L'art. 5 concerneva il Comando della formazione interforze e il Polo per l'alta formazione e la ricerca, con specifiche disposizioni organizzative. L'art. 6 recava interventi in relazione all'Ispettorato generale della Sanità militare. Il Capo II del DDL conteneva, invece, le deleghe al Governo, tra l'altro: a) per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, con lo scopo di ridefinire la catena di comando e controllo per ciascuna delle funzioni strategiche della Difesa, nonché per realizzare un'effettiva integrazione interforze e una marcata standardizzazione organizzativa; b) per la rimodulazione del modello professionale e per la riorganizzazione del sistema della formazione, con l'obiettivo di assicurare, senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato, una più bassa età media dei militari in servizio, fermo restando il modello a 150.000 unità attualmente definito dall'art. 798 C.O.M.

Tuttavia, il citato progetto di legge non è andato oltre l'esame in commissione a causa della conclusione della legislatura.

Direttamente correlata ai ricordati principi ispiratori del *Libro bianco* del 2015 è, invece, la novella dell'art. 1, comma 5, della legge n. 244/2012, operata dall'art. 7, comma 4-*bis*, del

d.l. n. 185/2015, secondo la quale una quota non superiore al 50% dei risparmi di spesa derivanti dalla revisione in senso riduttivo dello strumento militare deve essere impiegata per adottare ulteriori disposizioni integrative, entro il 1° luglio 2017, volte ad assicurare la sostanziale equiordinazione delle Forze Armate e delle Forze di Polizia.

In questo senso, con il d.lgs. n. 94/2017, è stato operato il riordino delle carriere. In particolare, per quanto riguarda gli Ufficiali, questo provvedimento ha disposto l'istituzione di una carriera unitaria a sviluppo dirigenziale; la modifica della permanenza nei gradi; un nuovo trattamento economico dal grado di Maggiore a quello di Tenente Colonnello, correlato alle piene funzioni dirigenziali conferite a partire dall'ingresso nella categoria degli Ufficiali superiori, e il connesso superamento dell'attuale trattamento economico della cosiddetta "omogeneizzazione". Per i sottufficiali e i graduati, il provvedimento istituisce il grado di luogotenente; introduce un nuovo sistema di avanzamento "a scelta, per terzi" per il grado di primo maresciallo; prevede la riduzione delle permanenze nei gradi di caporal maggiore capo (un anno in meno), di sergente (2 anni in meno) e di sergente maggiore (3 anni in meno). Anche per sottufficiali e graduati è prevista una revisione di funzioni e compiti con connessa revisione dei parametri stipendiali. Viene specificato che lo sviluppo della carriera del ruolo di marescialli è "direttivo", mentre quello dei ruoli di sergenti e graduati è "esecutivo". Sono previste disposizioni di raccordo e coordinamento – anche per la gestione del regime transitorio – in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento. Vengono inoltre ridefiniti alcuni requisiti di accesso per la progressione interna delle carriere, in particolare tra un ruolo e quello superiore. Il d.lgs. n. 94/2017 rimane nella prospettiva della *spending review* mediante il taglio degli organici, allo scopo di conseguire gli obiettivi quantitativi fissato nel 2012. Al riguardo, si segnala che l'art. 11 del d.lgs. n. 94/2017 ha determinato una riduzione programmata delle spese pari a 145 milioni (corrispondenti ad una contrazione consistenze di personale militare non inferiore a 1.498 unità), destinata, nel limite del 50%, alla copertura delle spese relative al personale e, per il rimanente 50%, iscritta su appositi fondi da ripartire annualmente con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del Ministro della Difesa.

Successivamente, con il d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di attuazione della delega contenuta nell'art. 1, commi 2-5, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, si è proceduto al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate. I principi e criteri direttivi dettati dalla legge disponevano, in particolare, la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la

rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle di ciascuna Forza di Polizia, in ragione della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della legge.

L'intervento normativo è volto ad incrementare la funzionalità complessiva dell'organizzazione delle Forze di Polizia, nonché ad ampliare le opportunità di progressione in carriera del suddetto personale e a valorizzarne la professionalità, introducendo previsioni ordinamentali di carattere sistemico. Tra gli scopi perseguiti, si riscontra anche la necessità di riequilibrare tendenzialmente gli assetti della distribuzione del personale nell'ambito del quadro tracciato dalla legge n. 244/2012.



## CAPITOLO 4

### LE CRITICITÀ

Il sistema tracciato dalla legge n. 244/2012 e dai relativi provvedimenti di attuazione palesa alcune criticità congenite che hanno contribuito a sedimentare, se non, addirittura, ad aggravare, i problemi e gli squilibri generati dalla prima fase della professionalizzazione. Innanzitutto, sembra corretto rilevare come la Riforma Di Paola, sebbene mossa dall'esigenza di adeguare le politiche di *spending review* alle funzioni dello strumento militare, proprio da quelle politiche è prevalentemente caratterizzata. In tal senso, al di là dei profili meramente quantitativi emerge, in maniera evidente, l'assenza di un chiaro modello di difesa e, dunque, di chiare indicazioni circa la politica di difesa che si intende perseguire. Infatti, nonostante la relazione illustrativa della legge evochi obiettivi ambiziosi, manca una definita individuazione dei livelli quali-quantitativi necessari alla realizzazione di tali politiche di difesa e di sicurezza. Come è stato correttamente sottolineato, anziché *«partire dagli obiettivi della nostra politica, e poi commisurare rispetto a questi lo strumento ed i necessari finanziamenti, si è dovuti partire dai fondi disponibili, per poi cucire lo strumento sulla misura di questi. Logica avrebbe voluto un processo di riflessione, inizialmente su una possibile Strategia di Sicurezza Nazionale comprendente sia la sicurezza interna che quella esterna (cioè la difesa) e inclusiva di tutte le minacce e gli strumenti disponibili: militari e di polizia, politici e diplomatici, economici, culturali»* [V. BRIANI (2012), 12].

La volontà di compiere un capovolgimento di prospettiva nel settore della Difesa, manifestata nel Libro Bianco del 2015 e nel disegno di legge di revisione della legge n. 244/2012, non ha conseguito, pertanto, i risultati attesi. Rimane intatto, di conseguenza, il sistema disegnato da una riforma caratterizzata da interventi emergenziali, destinati prevalentemente alla riduzione dei passivi del bilancio pubblico: la scelta compiuta è quella di "governare con i numeri" la ristrutturazione dello strumento militare, piuttosto che rivedere il quadro delle ambizioni in modo tale da assicurare l'esatto dimensionamento delle capacità necessarie per conseguirle.

Questa scelta si traduce esplicitamente nell'ingiustificata ripartizione delle risorse disponibili, che avviene secondo il paradigma 50% (personale), 25% (esercizio) e 25% (investimento): un quarto delle risorse per la voce "Investimento" potrebbe essere troppo, o troppo poco, a seconda dell'ammontare complessivo del *budget* e dello stato delle capacità possedute; lo stesso dicasi per la voce "Esercizio", poiché il costo dell'operatività dipende dal grado di impegno richiesto e dall'assetto dei compiti da svolgere; infine, riservare la metà

dei fondi disponibili alle spese per il personale potrebbe risultare non coerente, oltre che foriero di squilibri e disfunzionalità, senza una preventiva definizione del modello di struttura da utilizzare.

In proposito, appare opportuno segnalare che, nell'ultimo Documento Programmatico Pluriennale 2022-2024, si registra un *trend* di costante decrescita del Bilancio ordinario della Difesa negli ultimi quindici anni, in ragione di una quasi sostanziale invarianza delle risorse economiche complessive investite nel medio-lungo periodo (da 21,132 Mld nel 2008 al 24,583 Mld del 2021); contestualmente, si riscontra un aumento significativo della spesa per il personale, sia in termini assoluti che relativi, con conseguente contrazione delle altre due componenti, soprattutto delle spese di funzionamento.

Nel Documento citato si evidenzia, inoltre, come, a fronte di un aumento delle spese di investimento, in larga misura dovute alla situazione di emergenza bellica derivante dal conflitto in Ucraina, si registri un lieve aumento (1,1%) delle spese di personale e una diminuzione del 10% delle spese di funzionamento; sicché, per il 2022, gli stanziamenti per la "Funzione difesa" sono distribuiti nel seguente modo: 58% (Personale); 34% (Investimento); 11,4% (Esercizio). Come si afferma espressamente, *«la situazione del settore Esercizio della "Funzione difesa" rappresenta una particolare criticità del bilancio del Dicastero. Il livello di risorse riconosciute nel 2022 rileva un decremento di circa 214 milioni, riconducibile essenzialmente alla cessazione degli effetti finanziari di provvedimenti ad hoc per il 2021 (quali ad es. il finanziamento della posizione debitoria pregressa sulle utenze per acqua, luce e gas), confermando complessivamente, nel tempo, un quadro di relativo ipo-finanziamento»* (p. 176). Tale situazione - si conclude - *«porta a ipotizzare un indice di scarsa crescita di lungo periodo, risultando ancora insufficiente al completo soddisfacimento delle reali esigenze di manutenzione e supporto dei sistemi d'arma e delle piattaforme operative delle Forze Armate, che hanno registrato negli ultimi anni un preoccupante e rilevante calo in termini di efficienza»* (p. 177).

Sotto questa prospettiva, la scelta di conseguire il risultato quantitativo delle 150.000 unità corrisponde nei fatti alla stessa logica dei tagli lineari da conseguire entro il 2024 che ha contrassegnato la *spending review*, anche perché solo una parte (circa il 50%) dei risparmi conseguiti dalla riduzione del personale militare serve a riportare in equilibrio la distribuzione delle risorse stanziare per il bilancio della Difesa, mentre la restante parte (pari a regime a circa un miliardo di euro) sarebbe finalizzata alla riduzione del debito complessivo.

Alla luce di quanto detto, il punto di maggiore criticità della legge n. 244/2012 pare riguardare specificamente il personale, la sua composizione e il suo costo, il quale, a saldi

finanziari pressoché invariati, si riverbera sulla funzionalità operativa dello strumento militare, anche con riferimento ai nostri impegni all'interno dell'Alleanza Atlantica. Anche nel Rapporto Annuale 2020 del Segretario Generale della NATO si evidenzia, infatti, come l'Italia destini alla spesa per il personale militare il 63,7% del totale della spesa militare, in aumento rispetto al 62% dello scorso anno, ma in assoluta controtendenza rispetto ad altri Paesi membri dell'Alleanza, che hanno percentuali in diminuzione, come il Regno Unito con il 31,8%, e la Francia con il 42,2%, e rispetto ad altri Paesi sostanzialmente stabili, come la Germania 41,8% e gli Stati Uniti con il 37,5%.

Al riguardo, nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2021 si osserva come nel «*totale degli impegni di competenza per il Ministero della Difesa, in aumento rispetto al 2020 e pari a 25,8 miliardi, il costo del personale assorbe 19 miliardi, il 73,6% (era il 76,5% nel 2020 e 82,6% nel 2019) delle risorse del Dicastero, mentre i consumi intermedi rappresentano l'8,16% (dall'8,6% del 2020) e gli investimenti fissi lordi il 17,1% (il 12,45% nel 2020). Con riferimento alla Funzione difesa, secondo i dati relativi alle percentuali di ripartizione degli impegni lordi assunti nell'ultimo quinquennio per le tre componenti personale/esercizio/investimento, occorre rilevare che nel 2021 è gravata per il 62,2% dalle spese per il personale, in diminuzione rispetto al 65,7% del 2020 e in ulteriore diminuzione rispetto al 2019 in cui era pari al 74,4%; scende al 14,8% il peso della componente "esercizio" dal 17,6% del 2020. La componente "investimento", invece, che era all'11,7% del 2019, nel 2021 è aumentata ancora sino al 23%».*

Nell'ottica del raggiungimento del traguardo previsto dalla legge n. 244/2012, la progressiva riduzione degli organici attraverso misure di contenimento della spesa nel settore personale ha inciso, in maniera assolutamente prevalente, sulla contrazione dei reclutamenti, poiché gli strumenti di riallocazione del personale in servizio in altre amministrazioni hanno registrato scarsa incidenza.

Il raggiungimento dei limiti quantitativi prefigurati dalla riforma Di Paola non appare, in ogni caso, significativo se, nella distribuzione dei singoli ruoli, si mantengono quegli squilibri che minano l'efficienza stessa dello strumento militare. Dai dati contenuti nel Piano della Performance 2022-2024 del Ministero della Difesa si riscontra, infatti, che, a fronte della previsione di 18.300 unità per gli Ufficiali, disposta dalla legge n. 244/2012, nel 2022 ne risultano ancora in servizio 20.682. Lo squilibrio in eccesso, tuttavia, si rivela in maniera più eclatante tra i sottufficiali: i marescialli dovrebbero raggiungere nel 2024 il numero di 18.500 unità e ad oggi sono 42.271, mentre i sergenti, che dovrebbero essere 21.170, attualmente sono 18.200. In ultimo si registra un palese disallineamento, stavolta in difetto, nell'ambito dei graduati e volontari di truppa (sia in servizio permanente – VSP, che in ferma prefissata

– VFP), i quali sono circa 82.257 unità, laddove il modello ne prevede 91.030.

Il sistema delle riduzioni consegnato dalla riforma non sembra incidere molto su questi squilibri, soprattutto negli aspetti più critici. In tal senso, dai dati forniti dal Ministero della Difesa negli ultimi due Documenti Programmatici presentati al Parlamento si riscontra che la diminuzione annuale delle consistenze organiche dei marescialli - ove sussiste, come si è detto, il maggiore scostamento rispetto alle previsioni - è assesta su 1991 unità nel 2021 e 1072 unità nel 2022. Per gli Ufficiali, la riduzione si assesta su 22 unità nel 2021 e 327 nel 2022. Per quanto riguarda gli incrementi, si registra invece un aumento dei sergenti, rispettivamente di 1374 unità nel 2021 e di 396 nel 2022, e una sostanziale invarianza dei livelli quantitativi dei volontari di truppa, complessivamente di 342 unità nel 2021 (-632 VSP; + 976 VFP) e di 277 unità nel 2022 (+1575 VSP; -1298 VFP).

In definitiva, mantenendo la tendenza sopra evidenziata, il conseguimento dell'obiettivo di un organico a 150.000 nel 2024 non risolverà affatto il problema della squilibrata distribuzione dei ruoli del personale militare.

Un ulteriore aspetto da sottolineare in materia riguarda il patologico innalzamento dell'età media dell'organico che, nell'ambito di un'amministrazione operativa come quella militare, genera numerose criticità.

A ben vedere, le cause di questa disfunzionalità sono congenite al modello professionale adottato nel 2000, le quali, come è evidente, non sono state risolte dalla legge n. 244/2012. Come è stato correttamente evidenziato [SCARPITTA A. (2022)], le ragioni che hanno determinato il predetto invecchiamento dell'organico possono essere individuate: in primo luogo, nel passaggio, in soli 5 anni, da un modello di coscrizione ad uno professionale, finalizzato a sopperire immediatamente agli effetti della sospensione della leva e a favorire la costituzione di unità proiettabili nelle missioni all'estero; in secondo luogo, nella scelta politica di privilegiare il personale in servizio permanente rispetto a quello a ferma prefissata; in ultimo, nell'adozione di un regime pensionistico del personale militare tendenzialmente uniforme rispetto a quello previsto per il pubblico impiego, con conseguenziale l'innalzamento dei limiti di età. Così, per evitare un "esercito di precari", i volontari sono stati assunti a tempo determinato ma in età, per il personale di truppa, già elevata, dato che l'accesso al servizio permanente effettivo è stabilito dopo una ferma annuale rinnovabile ed una quadriennale parimenti rinnovabile. Il taglio dei reclutamenti per conseguire la riduzione dei costi ha aggravato ulteriormente la situazione, al punto che, attualmente, l'età media del personale militare è di 38 anni. Nell'Esercito, dove il fattore anagrafico gioca un ruolo più determinante, solo il 30,9% del personale ha tra i 20 ed i 30 anni, e il 43,1% ha tra i 31 ed i 40 anni. Il dato più allarmante è che oltre la metà della truppa

ha più di trent'anni e che si registrano persino 3.600 unità ultraquarantenni. In sostanza, senza un intervento correttivo si paleserà presto uno strumento militare "sclerotizzato" per effetto dello scarso ricambio di personale e con un'età media elevata [MARTINELLI G. (2022)].

Al riguardo, occorre rilevare come nel *Libro Bianco* del 2015 si fosse espressamente evidenziata la necessità di un'improcrastinabile inversione di tendenza, poiché, «*solo l'introduzione di un sistema di alimentazione che preveda esplicitamente che solo una ridotta aliquota di personale possa prestare servizio nell'Esercito fino all'età della pensione può consentire di creare e mantenere nel tempo un complesso organico efficiente e funzionale*».

Anche sul piano strutturale, peraltro, gli obiettivi della riforma Di Paola non sono stati conseguiti interamente. Il d.lgs. n. 8/2014 ha operato una semplificazione attraverso accorpamenti di reparti e comandi, ma ha lasciato pressoché inattuata la valorizzazione della dimensione interforze con riferimento alla logistica e alla formazione e del settore dei servizi sanitari militari.

## CAPITOLO 5

### LE AMBIZIONI

Le criticità segnalate palesano macroscopicamente l'inadeguatezza del modello attuale rispetto alle ambizioni dello strumento militare.

Nel Documento programmatico pluriennale 2022-2024 queste ambizioni vengono esplicitamente indicate. In tale atto si riconosce, infatti, che *«l'obiettivo principale della Difesa è possedere uno Strumento militare interforze, equilibrato, agile, resiliente, tecnologicamente avanzato e omogeneo, orientato all'innovazione – anche organizzativa e gestionale – in grado di conseguire gli effetti auspicati in relazione alla salvaguardia delle aree di sovranità nazionale, la tutela degli interessi vitali e strategici del Paese ed il rispetto degli impegni assunti in ambito internazionale»*.

Come si è già osservato in precedenza, il quadro normativo declina la funzione delle Forze Armate italiane in quattro missioni (art. 89 C.O.M.): a) la difesa dello Stato, dell'integrità territoriale e delle aree di sovranità nazionale contro ogni possibile aggressione e la tutela e la sicurezza degli interessi vitali del Paese, dei connazionali all'estero e delle vie di comunicazione e accesso al Paese; b) la 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, come la NATO, e il concorso al rafforzamento del pilastro europeo di difesa; c) l'adesione ad operazioni di prevenzione e gestione delle crisi internazionali, tanto nell'alveo di iniziative intraprese dalle Organizzazioni Internazionali – quali la NATO, l'Unione Europea e le Nazioni Unite – quanto in chiave bilaterale/multilaterale, quale contributo alla creazione e mantenimento di pacifiche condizioni internazionali di stabilità, sicurezza e legalità; d) il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, attraverso interventi compatibili con le capacità tecniche già in dotazione allo strumento militare.

L'impegno richiesto alle Forze Armate non può che essere condizionato dal contesto che, negli ultimi due anni, ha avuto un'evoluzione repentina ed inaspettata, sia sul piano esterno ai confini nazionali, sia su quello interno.

Lo scenario internazionale risulta, come è noto, gravemente mutato dagli eventi bellici in Ucraina, i quali hanno cambiato la prospettiva strategica degli impegni dello strumento militare. La precedente tendenza geopolitica spingeva, infatti, a guardare prevalentemente al quadro securitario dell'area Mediterranea, considerata spazio vitale non solo per l'Italia, ma anche per l'Unione europea e la NATO: in tal senso, il bacino del Mediterraneo è stato

epicentro di un'area in cui si sono sviluppati diversi focolai di crisi internazionali, alimentati da instabilità locale e da un crescente livello di minaccia per i commerci e l'accesso alle risorse strategiche per il soddisfacimento dei bisogni essenziali e per lo sviluppo economico del nostro Paese. In particolare, ancora all'inizio del 2022, il Piano della Performance 2022-2024 del Ministero della Difesa rileva come *«la caotica situazione libica, caratterizzata dalla presenza di milizie e dalle incertezze sul percorso elettorale, la fragilità istituzionale in Libano, la tensione nella regione del Golfo, il progressivo riarmo degli stati costieri, dettato da crescenti rivalità e conflitti di interessi, i contenziosi marittimi, le contese per l'accesso alle rotte commerciali e per il controllo delle risorse energetiche, rappresentano alcune delle criticità che rischiano di elevare a terreno di scontro il Mediterraneo allargato, attraverso il quale passano le nostre vitali linee di navigazione, quale conseguenza di un decennio di crisi, conflitti e radicali trasformazioni dei rapporti internazionali, che l'emergenza sanitaria ha accelerato e accentuato nelle conseguenze»*.

L'invasione dell'Ucraina da parte delle truppe russe ha visto lo spostamento dell'attenzione strategica su un nuovo e maggiormente rilevante *focus*, e ciò sia per la gravità della minaccia globale, sia per gli sviluppi sugli assetti securitari europei. Si sta assistendo, infatti, alla prima vera e significativa contestazione dell'ordine europeo successivo alla fine della Guerra Fredda. In proposito, è stato correttamente osservato come *«l'ingresso di Svezia e Finlandia porterà ad un'ulteriore concentrazione della postura militare NATO sulla difesa collettiva e sul fianco orientale, rafforzando una tendenza già in corso dall'invasione russa dell'Ucraina nel 2014 e ovviamente accentuata da quella in corso. La NATO ha già infatti deciso di dispiegare quattro battaglioni multinazionali di circa 1.000 unità ciascuno in Romania, Bulgaria, Slovacchia e Ungheria, sulla falsariga di quanto fatto nelle Repubbliche Baltiche e in Polonia dopo l'annessione della Crimea. Il battaglione a Bucarest dovrebbe essere guidato dalla Francia e quello a Sofia dall'Italia, a testimoniare la solidarietà in campo occidentale e l'assunzione di responsabilità da parte europea per la sicurezza del proprio continente. Un effetto collaterale di questa tendenza, con cui l'Italia dovrà fare i conti, sarà la decrescente attenzione NATO al Mediterraneo allargato, e l'ancora minore propensione verso operazioni di gestione delle crisi e stabilizzazione, già ridotta ai minimi termini dalla fine dell'intervento in Afghanistan»* [MARRONE A. (2022)]. In questo senso, emerge in maniera eclatante come *«la scelta, da parte russa, di ricorrere all'opzione militare ha indubbiamente aumentato la 'domanda di NATO' dal Baltico al Mar Nero, un aumento di domanda al quale ha corrisposto un incremento – diretto e indiretto – della presenza dell'Alleanza nella regione»* [PASTORI G. (2022)], a detrimento, almeno per ora, dell'area mediterranea.

Si tratta, a bene vedere, di uno scenario che non era certamente ignoto alla politica di difesa italiana, la quale - come esplicitamente affermato nella Nota Integrativa al Disegno di legge di Bilancio 2021 - segnalava una criticità del rapporto tra la NATO e la Federazione Russa, le cui azioni determinano un aumento del livello di tensione in ambito nucleare, convenzionale e cibernetico. In quella sede, il governo ha affermato che: *«la posizione nazionale resta improntata sul cosiddetto approccio “a doppio binario”, dimostrando fermezza attraverso il nostro contributo alle iniziative per il rafforzamento del fianco Est dell’Alleanza e, al contempo, apertura al dialogo, al fine di promuovere la distensione dei rapporti ed un confronto su basi meno competitive»*. In considerazione degli eventi bellici iniziati il 24 febbraio 2022, il primo approccio risulta prevalente sul secondo.

Gli effetti della guerra in Ucraina sugli interessi vitali dell’Italia sono di agevole individuazione: *i)* l’invasione russa dell’Ucraina sta perturbando i mercati mondiali, poiché all’inizio del conflitto si è verificato un forte aumento, a livello mondiale, dei prezzi delle principali materie prime, in particolare dei carburanti; *ii)* la guerra ha causato incertezza in merito alla sicurezza dell’approvvigionamento energetico, posto che la Russia, che è il principale fornitore di combustibili fossili dell’Unione Europea, ha sospeso o ridotto sensibilmente la fornitura di gas a una serie di Stati membri; *iii)* gli attacchi della Russia alle colture e alle infrastrutture di trasporto hanno compromesso la capacità dell’Ucraina di esportare la sua produzione agroalimentare, aggravando ulteriormente la crisi alimentare mondiale e, di conseguenza, generando nuovi e ingestibili flussi migratori verso l’Italia.

Per quel che qui rileva, l’impatto di questa situazione sull’assetto complessivo del nostro strumento militare sembra essere della massima rilevanza, non solo perché spinge ad un’accelerazione dell’incremento della capacità militare in coerenza con gli obiettivi e le esigenze della NATO e della politica di difesa europea, ma anche perché il conflitto in Ucraina si prefigura lungo e dagli esiti incerti.

La crisi attuale ha rivelato, altresì, l’affermarsi, accanto al teatro bellico convenzionale, della minaccia per la sicurezza derivante dalla guerra cibernetica. Le sfide legate a tale dimensione hanno ormai assunto una rilevanza geopolitica e geostrategica, anche in ragione della peculiare trasversalità del dominio *cyber*, quale potenziale strumento di propagazione e amplificazione degli altri tipi di minaccia. In particolare, come si legge anche nel Piano della Performance 2022-2024, *«oltre alla possibilità di provocare il collasso dei sistemi e dei servizi essenziali, l’applicazione delle nuove tecnologie al campo dell’informazione e dei social network, ha infatti evidenziato le potenzialità destabilizzanti e di condizionamento delle opinioni pubbliche, che il controllo delle reti e dei dati consente. In tale contesto, il cyberspazio rappresenta un significativo fattore abilitante per avversari*



*intenzionati a compiere azioni asimmetriche, ibride o criminali, nonché un ideale campo d'azione e di proselitismo per l'estremismo violento».* In questa quinta dimensione, gli attacchi possono provenire dall'interno e/o dall'esterno. Quelli di natura interna attengono a quella tipologia di azioni perpetrate da agenti che si trovano, appunto, all'interno di una determinata infrastruttura o rete e che, sfruttando la loro conoscenza delle vulnerabilità presenti nel sistema stesso, abusano della propria posizione per portare a termine un'attività dallo scopo nocivo. Quelli esterni, invece, riguardano le azioni prodotte da agenti esterni a un determinato sistema e il cui *target* si trova fisicamente in un contesto alieno all'agente attaccante. Come è stato osservato [CUTRONA S. (2019), 87], l'intensità degli attacchi e la tipologia degli stessi dipendono in maniera preponderante dagli obiettivi che l'*offender* o il gruppo di *offenders* si è preposto e può variare da una singola attività informatica malevola, atta a bloccare un singolo computer, alle operazioni di *infowarfare* e *cyber warfare* in grado, potenzialmente, di disarticolare, distruggere, degradare o impedire l'accesso a computer e reti, ovvero alle informazioni ivi contenute. In questo senso, sia l'arma che l'obiettivo dell'attacco sono le reti di computer e le informazioni ivi residenti. Questa caratteristica è sufficiente a distinguere gli attacchi cibernetici dalle più tradizionali forme di guerra elettronica, anch'esse orientate contro i *network* avversari, ma condotte a mezzo dell'energia elettromagnetica. In estrema sintesi, infatti, un attacco di guerra elettronica si serve di impulsi per disturbare o distruggere una qualche rete di comunicazione *wireless*, provocando eventualmente anche un danno di natura fisica laddove l'attacco incida su sistemi che regolano un'infrastruttura critica (ad esempio, il traffico aeroportuale, la distribuzione di gas o petrolio, le centrali nucleari e chimiche, le aperture delle dighe) [SETTI S. (2017), 2]. Per fronteggiare simili pericoli occorre, dunque, uno strumento militare che disponga delle competenze tecniche e dello sviluppo tecnologico necessari per prevenire e difendere i sistemi informatici da attacchi provenienti dal cyberspazio.

Come si legge nel Documento programmatico Pluriennale 2022-2024, «*la sfida che la Difesa deve vincere per assicurare l'assolvimento delle missioni negli scenari attuali ed in quelli futuribili è la completa integrazione e interoperabilità tra le Forze Armate, che potrà essere pienamente raggiunta solo con un approccio interforze fin dalle fasi iniziali del processo di sviluppo capacitivo (joint-by-design), sia in termini concettuali e dottrinali che attraverso la realizzazione di piattaforme e sistemi d'arma, assicurando piena armonia e massima efficacia nella condotta delle operazioni, con un'azione moltiplicativa dell'effetto complessivo generato».*

In altri termini, la Difesa deve essere in grado di operare in maniera affidabile e collaborativa con gli alleati europei e della NATO in tutti i contesti di confronto e di crisi. In

questa prospettiva si impone un rinnovamento basato sullo sviluppo costante dello strumento militare e sul mantenimento delle capacità operative esprimibili. Come si legge ancora nell'atto di indirizzo governativo presentato al Parlamento il 3 febbraio 2022, «*a fronte di uno scenario internazionale che presenta un elevato livello di indeterminatezza, unitamente a profili di rischio inediti rispetto al passato, occorre quindi proseguire e dare ulteriore impulso al processo di adeguamento della Difesa, in termini di funzionalità e di sviluppo delle capacità allo scopo di tutelare gli interessi vitali nazionali e l'assolvimento degli impegni assunti in ambito NATO e Unione Europea*».

In proposito, si devono rammentare gli impegni assunti nel *Summit* del Galles del 2014 (*burden sharing*) e successivamente ribaditi a Varsavia nel *Defence Investment Pledge* (DIP) del 2016, in base ai quali ciascuna Nazione Alleata deve tendere, entro il 2024, al raggiungimento di tre obiettivi (le c.d. "tre C"): un rapporto tra impegni di spesa per la Difesa rispetto al PIL pari al 2% (*cash*); una quota del *budget* della Difesa da destinare agli investimenti pari al 20% (*capabilities*); un determinato contributo a missioni, operazioni ed altre attività (*contributions*).

Nello stesso senso, la guerra in Ucraina ha generato un repentino rilancio di una politica di difesa europea che vada oltre la cooperazione rafforzata (PESCO) per gli investimenti.

Con la "*Bussola strategica per la sicurezza e difesa*", approvata dal Consiglio nel marzo 2022, l'Unione Europea ha inteso «*compiere un deciso salto di qualità e aumentare la nostra capacità e la nostra volontà di agire, rafforzare la nostra resilienza e garantire solidarietà e assistenza reciproca*». A tal fine si è deciso: *i)* di rafforzare le nostre missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare, conferendo loro mandati più solidi e duttili, promuovendo un processo decisionale rapido e più flessibile e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria, favorendo allo stesso tempo una stretta cooperazione con le missioni e operazioni *ad hoc* a guida europea; *ii)* di sviluppare una capacità di dispiegamento rapido dell'Unione Europea, che consentirà di impiegare rapidamente fino a 5.000 militari in ambienti non permissivi, per diversi tipi di crisi; *iii)* di rafforzare le strutture di comando e controllo, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta, nonché di aumentare la prontezza e la cooperazione attraverso il miglioramento della mobilità militare e la capacità di dispiegamento rapido. Sul piano della sicurezza, inoltre, l'Unione Europea intende sviluppare ulteriormente la politica eurounitaria in materia di *cyber*-difesa, creando, tra l'altro, un pacchetto di strumenti indirizzati ad individuare e rispondere a un'ampia gamma di minacce.

Le sfide provenienti da un quadro geopolitico complesso e, attualmente,

contraddistinto da una situazione di crisi internazionale, derivante da un conflitto in territorio europeo che coinvolge anche i nostri interessi, si accompagnano allo sviluppo, negli ultimi anni, dell'impegno delle Forze Armate in operazioni di c.d. *homeland security*, nonché nell'esercizio di funzioni di protezione civile in occasione di situazioni di emergenza.

Anche in questo ambito interno lo strumento militare è chiamato a fornire interventi adeguati ai compiti assegnati.

Come è già stato evidenziato in precedenza, dal 2008 le Forze Armate sono impegnate nell'operazione "Strade Sicure" su tutto territorio nazionale, in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto della criminalità e del terrorismo. Attualmente, il contingente militare posto a disposizione dei Prefetti delle Province per esigenze di prevenzione e contrasto alla criminalità e al terrorismo coinvolge circa 5.000 unità, incaricate di svolgere servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili (ivi compresi Centri per l'immigrazione ordinari e Centri di Accoglienza Straordinari), nonché compiti di perlustrazione e pattugliamento, in concorso e congiuntamente alle Forze di Polizia. I militari in servizio nell'operazione "Strade Sicure", qualificati come Agenti di Pubblica Sicurezza, necessitano di uno speciale addestramento teorico-pratico, idoneo a fornire una adeguata risposta operativa in relazione alle circostanze nelle quali possono essere coinvolti.

Nello stesso senso, l'operazione "Mare Sicuro", dal 2015, prevede che la componente aeronavale militare sia adibita a compiti di presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale e nello Stretto di Sicilia, in accordo alla legislazione nazionale e alle vigenti convenzioni internazionali. L'obiettivo dell'impegno dello strumento militare è di salvaguardare la sicurezza delle attività marittime di interesse nazionale e di contribuire a limitare il fenomeno della tratta di esseri umani e il traffico di migranti provenienti dalla Libia. I principali compiti del dispositivo messo in atto nell'ambito dell'operazione "Mare Sicuro" includono: *i*) la sorveglianza e l'eventuale protezione delle piattaforme petrolifere ubicate in acque internazionali in prossimità della costa libica e date in concessione/operate dalla Società ENI; *ii*) la protezione dei mezzi nazionali coinvolti in attività di Ricerca e Soccorso da possibili azioni di organizzazioni criminali; *iii*) la deterrenza e il contrasto di organizzazioni criminali dedite ai traffici illeciti, prevedendo altresì misure che impediscano il recupero dei natanti utilizzati per tali attività. Dal 2018, i compiti della missione sono stati ampliati e ricomprendono le attività di supporto e di sostegno alla Guardia Costiera e alla Marina Militare libiche per il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani.

Si tratta di operazioni che impongono adeguatezza di capacità, specie nella componente aeronavale e sanitaria.

Una sfida che vede una chiara integrazione tra compiti di difesa e compiti di sicurezza pubblica, che spinge verso una necessaria interoperatività tra gli attori coinvolti e un certo grado di omogeneità tra le strutture militari impegnate e quelle civili, nell'ottica del raggiungimento di un macro-obiettivo comune [CHITI E. (2016), 514].

Nell'ambito dello svolgimento dei compiti di protezione civile, in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, la capacità operativa delle Forze armate è utilizzata nelle attività correlate: all'Anti Incendi Boschivi, in concorso con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e la Protezione Civile, alle operazioni di *Search and Rescue*, nell'ambito dell'accordo con il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico; agli interventi di bonifica da ordigni bellici inesplosi sul territorio nazionale; ai trasporti, in caso di calamità naturali, e al trasporto sanitario d'urgenza, nelle sue diverse tipologie, quali il trasporto per IPV (Imminente Pericolo di Vita), anche in bio-contenimento, il trasporto di organi per esigenze di trapianto, di plasma e di medicinali salva-vita.

L'importanza di questa missione per lo strumento militare è stata ampiamente dimostrata durante l'emergenza pandemica da COVID-19, in cui le Forze Armate sono state impiegate, in maniera strutturata e continua, a supporto del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e delle Autorità civili (Prefetture, Forze dell'ordine, Dipartimento della Protezione Civile) attraverso la realizzazione di un'organizzazione capillare e dinamica, nonché l'adozione di un articolato piano di azione. In particolare, si è registrata una cooperazione e condivisione di interventi in ordine all'erogazione di servizi sanitari, con l'impiego di risorse specialistiche a disposizione, contribuendo ad alleggerire la pressione degli effetti della pandemia sul Servizio Sanitario Nazionale. In tal senso, un ruolo centrale è stato svolto in ambito logistico, nel quale le Forze Armate hanno assicurato il sostegno in termini di capacità, personale, equipaggiamenti e mezzi per il contrasto alla pandemia. Tra le iniziative tese a soddisfare le diverse esigenze correlate alla situazione emergenziale troviamo quelle inerenti ai trasporti terrestri e aerei, agli alloggi e alla sanificazione delle strutture, settori nei quali la Difesa, con il suo apparato, è intervenuta per consentire ad altre istituzioni statali di liberare risorse preziose. Al riguardo, può essere ricordata l'operazione "EOS", con la quale ha avuto inizio la distribuzione dei vaccini.

Sempre durante l'emergenza pandemica si è assistito ad un potenziamento dell'operazione "Strade Sicure", che ha permesso un supporto alle Forze di Polizia nella gestione della sicurezza pubblica. Si sono incrementate le unità coinvolte e le loro relative competenze in termini di controllo e sicurezza, adeguando il dispositivo alle nuove esigenze emergenti, quali il presidio delle c.d. "zone rosse", verificando la corretta applicazione delle misure di volta in volta decretate.

Dall'esperienza emergenziale è emersa la necessità di un potenziamento delle capacità sanitarie militari, sia in termini di complessi campali rapidamente schierabili e dotati di terapia intensiva e degenza in bio-contenimento, sia in termini di incremento delle capacità di trattamento e degenza nelle strutture ospedaliere militari, di ambulanze, di materiali di attendamento e di mezzi mobili campali sul territorio nazionale.

## CAPITOLO 6

### LA REVISIONE DEL MODELLO EX LEGGE N. 244/2012: LA LEGGE 3 AGOSTO 2022 N. 119

Le esaminate ambizioni dello strumento militare e le correlate esigenze operative ed organizzative rendono ancora più significative le criticità del modello tracciato dalla legge n. 244/2012, prospettate nel paragrafo 4.

Al riguardo, occorre segnalare come il Consiglio supremo di Difesa, nelle conclusioni della riunione del 24 ottobre 2020, abbia *«convenuto sulla necessità di effettuare una verifica al fine di individuare eventuali correttivi in relazione al mutato contesto di riferimento, e di procedere al completamento del processo di riforma della Difesa in senso unitario e interforze, in linea con i dettami della Legge 25/1997»*.

Nella stessa ottica va apprezzato quanto dichiarato nell'ultima Relazione sullo stato di avanzamento dei provvedimenti di ristrutturazione delle Forze Armate, trasmessa alla Camera dei deputati dal Ministro Guerini l'11 febbraio 2022, nella quale si rileva che *«la riduzione del personale, sin qui operata, impatta oggi (negativamente) proprio sulle componenti operative delle Forze Armate, che hanno assunto maggiori compiti anche a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19, determinando sensibili criticità associate anche ad un progressivo invecchiamento del personale sia militare che civile. Occorre pertanto avviare una riflessione generale sulla legge n. 244 del 2012 che, pur preservandone l'impianto, la aggiorni alla luce del mutato contesto geostrategico e delle attuali esigenze delle Forze Armate, in termini qualitativi e quantitativi, individuando contestualmente le necessarie coperture finanziarie»*.

Nella XVIII legislatura sono stati presentati tre diversi progetti di legge ad iniziativa parlamentare.

Il primo, c.d. progetto Deidda (A.C. 1934), era indirizzato ad una proroga, al 31 dicembre 2034, del termine previsto dalla legge n. 244/2012 per il completamento del modello a 150.000 unità. In relazione alla previsione di un nuovo termine per la revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche del personale militare e civile della Difesa, si prevedeva una delega al Governo per il coordinamento delle norme del Codice dell'ordinamento militare, che attualmente recano disposizioni funzionali alla realizzazione degli obiettivi prefissati dalla suddetta legge entro il 2024.

Il secondo, c.d. progetto Del Monaco (A.C. 2882), nello stabilire anch'esso una proroga di dieci anni rispetto alla precedente scadenza, conferiva una delega al Governo per la revisione delle norme del Codice dell'ordinamento militare riguardanti l'assetto strutturale e

organizzativo delle Forze Armate e dell'amministrazione della Difesa. In particolare, si prefigurava una riorganizzazione degli assetti strutturali e organizzativi del Ministero della Difesa, con specifico riferimento allo strumento militare, compresa l'Arma dei Carabinieri limitatamente ai compiti militari, e una ridefinizione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare. Si prevedeva, inoltre, di rivedere la struttura organizzativa del Servizio sanitario militare secondo criteri interforze e di specializzazione, anche a supporto del Servizio sanitario nazionale. Il progetto di legge stabiliva, altresì, una razionalizzazione delle forme, dei parametri e dei criteri di valutazione del personale e una valorizzazione dei processi e delle attività formative, al fine di incentivare le sinergie organizzative interforze e l'integrazione delle attività, soprattutto nel settore logistico e amministrativo, secondo criteri di salvaguardia delle professionalità del personale militare, nonché di contenimento e ottimizzazione della spesa.

Il terzo, c.d. progetto Ferrari (A.C. 2993), aveva contenuti simili ai due esaminati, nel senso che anch'esso disponeva un rinvio dell'orizzonte temporale per il conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge n. 244/2012 e, al contempo, delegava il Governo a: *i*) ridefinire le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare entro il 2034, dopo aver valutato i contingenti numerici alla luce delle prevedibili esigenze di impiego nelle operazioni nazionali e internazionali; *ii*) procedere ad una revisione della struttura organizzativa del Servizio sanitario militare - da realizzarsi in un'ottica interforze, di specializzazione e di possibile collaborazione con il Servizio sanitario nazionale - e ad una valorizzazione dell'attività dell'Istituto farmaceutico militare.

Con un'operazione di sintesi, stimolata da un confronto con gli uffici legislativi del Ministero della Difesa, i tre progetti sono confluiti in un unico disegno di legge, deliberato dalla Commissione Difesa della Camera il 27 ottobre 2021. Si è elaborato così un nuovo testo base, che riuniva gli aspetti comuni sopra evidenziati: da una parte, la riforma del sistema di reclutamento per le carriere iniziali nelle Forze Armate e il differimento dei termini della legge n. 224/2012 per la riduzione degli organici e, dall'altra, la delega al Governo per una revisione significativa dello strumento militare.

Il progetto di legge è stato approvato dalla Camera il 27 aprile 2022 e in via definitiva dal Senato il 3 agosto 2022.

L'impianto della legge n. 119/2022 prevede: un rinvio al 2033 per l'attuazione degli obiettivi tracciati dalla legge n. 244/2012 (art. 1); una rimodulazione delle dotazioni organiche dei sottoufficiali e dei volontari di Esercito, Marina e Aeronautica (art. 2); una

disciplina riguardante il reclutamento, lo stato giuridico, l'avanzamento e l'impiego dei volontari in ferma prefissata, nonché il loro trattamento economico (artt. 3-5); disposizioni di coordinamento e finali in materia di revisione del modello professionale (art. 6); una ridenominazione delle qualifiche dei sergenti, nonché dei gradi e delle qualifiche dei volontari in servizio permanente (art. 7); disposizioni in materia di avanzamento degli Ufficiali (art. 8); una delega legislativa in materia di revisione dello strumento militare (art.9).

In relazione alle criticità segnalate nel paragrafo 4, si procederà ad una analisi della recentissima riforma focalizzando l'attenzione sullo sviluppo della figura del volontario in ferma prefissata e sui profili della delega al Governo per la revisione dello strumento militare.

In via preliminare occorre, però, compiere una valutazione complessiva dell'intervento normativo in ordine alla scelta di procrastinare al 2033 il conseguimento di obiettivi stabiliti dieci anni fa. E ciò non solo con riferimento alla riduzione del personale ma, più in generale, con riferimento all'implementazione definitiva dell'auspicata professionalizzazione delle Forze Armate e all'instaurazione di uno strumento militare più equilibrato e adatto alle sfide di contesto.

Al riguardo, appare opportuno rilevare che, poiché la proroga sancita dall'art. 1 della legge n. 119/2022 sposta al 2033 il termine previsto per la riduzione delle dotazioni organiche complessive, la legge lascia inalterato il volume organico a regime, non volendo prevedere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Pertanto, in presenza della nuova scadenza, la riduzione degli organici continuerà ad essere gestita mediante il decreto interministeriale di cui all'art. 2207 C.O.M.

Si tratta, in altre parole, della scelta di allungare il termine diluendo oltre misura l'assorbimento delle eccedenze. In tal senso, anziché procedere ad interventi di riduzione o collocamento ad altri impieghi del personale in esubero, il legislatore ha optato per un bilanciamento dei nuovi ingressi in servizio con le cessazioni per limite di età e, per una quota minima, con le cessazioni a domanda. In questo senso si prefigurano moduli di alimentazione annuale del reclutamento solo entro i limiti, peraltro ridotti, della sostenibilità finanziaria.

In materia occorre segnalare che, nonostante la diminuzione delle unità registrate dal 2012 al 2021 (da 180.300 unità militari e 30.250 unità civili a, rispettivamente, 167.000 e 22.700), negli ultimi dieci anni si è assistito a un incremento delle spese del personale di quasi 800 milioni di euro (da 9,612 Mld di euro a 10,356 Mld di euro). Sotto questa prospettiva, la suddetta scelta legislativa poco impinge sul problema dell'invecchiamento dello strumento militare, nella misura in cui la proroga mantiene nel complesso inalterato, aggravandolo in alcuni casi, il tasso di anzianità media del personale. Infatti, come si



ricontra nella tabella allegata alla relazione tecnica alla legge, a fronte di nuove immissioni pari a circa 15.000 unità annue a regime, si registreranno fuoriuscite pari a 16.000 unità annue.

Non può non osservarsi, inoltre, come l'assetto delle consistenze tracciato dalla proroga impatti pochissimo sui disequilibri nella distribuzione interna del personale tra le varie Armi e tra i vari ruoli. Ciò rivela ancora una volta la volontà di lasciare al semplice decorso del tempo il raggiungimento di livelli ottimali nei rapporti numerici, soprattutto con riferimento alle maggiori criticità che ancora si registrano tra i sottufficiali, laddove il ruolo dei marescialli è assolutamente sovradimensionato. Infatti, ai sensi l'art. 2 della legge n. 119/2022, che prevede una rimodulazione delle dotazioni organiche dei sottufficiali e, come si vedrà, un aumento dei volontari, nel 2034 si registrerà, rispetto alle dotazioni previste dall'art. 798-*bis* C.O.M., una situazione in cui il numero degli Ufficiali rimane invariato a 18.300 unità, quello dei marescialli subisce un incremento di 1.300 unità, bilanciato da un aumento dei sergenti di 2.030 unità e dei graduati di 70 unità, e la consistenza dei volontari in ferma prefissata diminuisce, invece, di 3.400 unità. D'altra parte, già il d.lgs n. 173/2019 aveva stabilito uno spostamento di 1.500 unità di volontari dalla ferma prefissata al servizio permanente. In altri termini, per raggiungere il numero prefissato di 150.000 unità, la riduzione riguarderà solo i volontari in ferma prefissata, che, però, costituiscono solo il 23% del totale.

In questa prospettiva, risulta agevole rilevare che lo squilibrio determinato dalle eccedenze di marescialli sarà assorbito, ancora una volta, soltanto con le cessazioni dal servizio previste nei prossimi undici anni.

Ad onor del vero, come si vedrà in seguito, uno dei criteri direttivi della delega al Governo riguarda proprio una *«revisione, secondo criteri di efficienza e organicità, degli strumenti finalizzati al progressivo raggiungimento, entro il 2033, delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle Capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare, di cui all'articolo 798, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010»* (art. 9, lett. b); tuttavia, posto che i limiti finanziari previsti dall'art. 2 della legge n. 119/2022 prevedono saldi invariati, i margini di manovra risulteranno molto stretti e certamente non idonei a incidere nel breve periodo sullo sbilanciamento all'interno degli organici.

In ultimo, si segnala come, contrariamente a quanto previsto dall'art. 1, la delega prevede un aumento degli organici di 10.000 mila unità (art. 9, lett. c), immaginando che il modello a 150.000 della legge n. 244/2012 venga innalzato a 160.000. Si ritornerà sul punto, ma in questa sede appare opportuno osservare che, sebbene si tratti di personale

caratterizzato, l'assetto complessivo delle consistenze risulterà alterato, imponendo un'ulteriore rivisitazione dei saldi numerici tra le Armi e tra i ruoli, dato che quelli finanziari devono, come si è detto, rimanere inalterati.

### **6.1. La nuova regolamentazione della ferma prefissata**

Come è noto, la figura del "volontario in ferma prefissata" è stata introdotta dalla legge n. 226/2004, a seguito dell'avviamento del processo di professionalizzazione dello strumento militare e della sospensione del servizio militare obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2005. La suddetta legge ha previsto due figure di volontario in ferma prefissata: il c.d. VFP1 (volontario in ferma prefissata di un anno), in sostituzione di quella del volontario in ferma annuale, e il c.d. VFP4 (volontario in ferma prefissata quadriennale), in luogo del volontario in ferma breve (VFB); tali figure si affiancano a quella del "volontario in servizio permanente" (VSP), introdotta dal d.lgs. 12 maggio 1995, n. 196.

Secondo quanto previsto dagli artt. 697-703 C.O.M., la ferma prefissata è strutturata su base modulare: i volontari in ferma annuale (VFP1), al termine della ferma, possono concorrere per l'immissione nella ferma quadriennale (VFP4) delle Forze Armate. I volontari risultati idonei, ma non vincitori del concorso per VFP4, potranno essere ammessi, a domanda e nel limite dei posti disponibili, a due successivi periodi di rafferma della durata di un anno. Il servizio svolto quale volontario in ferma prefissata costituisce, dunque, la premessa e il presupposto indefettibile per transitare, tramite concorso per titoli ed esami, in servizio permanente.

Il d.lgs. n. 8/2014, di attuazione del modello a 150.000 previsto dalla legge n. 244/2012, aveva prefigurato, nell'art.798-bis C.O.M., un assetto della consistenza dei volontari di truppa pari al 61% del personale militare complessivo, di cui il 23% in ferma prefissata e 48% in servizio permanente.

Nel 2018 la Commissione Difesa della Camera ha avviato un'indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze Armate, la quale era indirizzata a valutare la regolamentazione relativa ai volontari di truppa, soprattutto della figura a ferma prefissata, nelle sue diverse declinazioni, posto *«che, a metà del percorso previsto dalla legge di revisione dello strumento militare (legge n. 244 del 2012), per la prima volta dalla professionalizzazione delle Forze Armate sono emersi chiari problemi nel reclutamento dei volontari in ferma prefissata di un anno (VFP1)»*. In particolare, si legge nel Documento conclusivo, approvato dalla Commissione Difesa il 20 gennaio 2020, *«il profilo del volontario a ferma prefissata non appare più attraente, in quanto, negli ultimi anni, non ha facilitato né il loro inserimento nella pubblica amministrazione, né in quei settori che richiedono*

*specifiche professionalità attinenti alla sicurezza e alla difesa; a sfavore giocano anche i sacrifici che lo stile di vita militare comporta rispetto a quello civile. Ciò, in parte, è dovuto anche all'assenza di uno sbocco professionale conseguente al venir meno dell'istituto della riserva assoluta, che prevedeva il reclutamento del personale nelle carriere iniziali delle Forze di Polizia a ordinamento civile e militare a favore dei volontari in ferma prefissata di un anno o quadriennale ovvero in rafferma annuale, in servizio o in congedo, in possesso dei requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alle carriere delle Forze di Polizia. È apparso, pertanto, necessario avviare una disamina dei fattori che concorrono al reclutamento, che dovrebbe coniugare l'esigenza di disporre di personale giovane; di avere personale aggiuntivo da destinare a specifiche funzioni di sicurezza; di impiegare le risorse più anziane in un'ottica di impiego polifunzionale, senza dimenticare che in alcune Armi – come quella dell'Aeronautica e della Marina – l'esperienza del tecnico altamente qualificato finisce per andare perduta, a causa del blocco del turnover e dei tagli operati a seguito della razionalizzazione dello strumento militare».*

Rispetto agli obiettivi previsti dall'art. 798-bis C.O.M., le consistenze di personale militare al 31 dicembre 2018 ammontavano a circa 169.855 unità, di cui solo il 48% graduati e truppa (compresi quelli a ferma prefissata), laddove nel 2024 avrebbero dovuto essere il 61%.

L'Indagine conoscitiva della Camera ha riscontrato che *«il calo dei volontari che si è registrato a partire dal 2013 ha rappresentato un fatto inedito per la Difesa, anche in considerazione delle dimensioni che ha assunto. Dall'esame dei dati forniti relativi al complesso delle Forze armate, è emerso che dal 2013, a fronte di un numero pressoché costante di domande presentate per la partecipazione ai concorsi VFP1, si assiste a un aumento della mancata presentazione degli aspiranti presso i centri di selezione che, nel 2017, ha raggiunto la percentuale del 59% dei convocati. In particolare, nel 2016, a fronte di circa 10.000 posti a concorso, sono risultati idonei al termine delle attività selettive 8.184 concorrenti, dei quali solo 7.390 sono stati incorporati, ovvero 2.609 unità in meno rispetto alle esigenze. Tale tendenza è stata sostanzialmente confermata nel 2017, con 8.406 incorporati, a fronte di 10.780 posti a concorso, e 9.741 idonei, ovvero 2.374 unità in meno. Anche per l'anno 2018 la tendenza è confermata con circa 2.900 unità in meno».*

L'Indagine conoscitiva della Commissione Difesa è stata un momento di importante confronto "istruttorio" per cogliere gli aspetti più rilevanti e le criticità del sistema vigente, allo scopo di prospettare al legislatore soluzioni e interventi di riforma. In questo senso, si collocano le audizioni dei vertici militari e del Ministro della Difesa, le quali hanno contribuito a disegnare i contenuti del testo della proposta di legge unificata, approvata in via definitiva

nell'agosto del 2022. In proposito, si segnala la richiesta di una riforma della ferma prefissata con il superamento del modello VFP1 e VFP4. Quest'ultimo, con il meccanismo delle rafferme, restituiva un vero e proprio percorso di "preariato militare", variabile dai cinque agli undici anni, laddove, invece, il sistema avrebbe dovuto avere una durata più breve e esiti più certi: sia in entrata, con un allargamento della base dei passaggi in servizio permanente, sia in uscita, con l'accompagnamento e l'assistenza per coloro che hanno svolto il servizio militare senza il passaggio a tempo indeterminato.

Al riguardo, appare indicativo quanto prospettato dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Arma in cui, rispetto alla Marina e all'Aeronautica, l'impatto della componente dei volontari è significativamente più rilevante. In sede di audizione, egli ha osservato che l'Esercito punta a realizzare un nuovo modello di reclutamento, volto a conseguire il duplice obiettivo di ringiovanire parte dello strumento militare e di colmare la carenza di organico in atto. E ciò dal momento che risulta ormai ineludibile investire su una nuova figura di volontario, da un lato, dotata di maggiore *appeal*, per le concrete possibilità di progressione, nel comparto difesa e sicurezza, o di effettiva ricollocazione in altre amministrazioni dello Stato o nel settore privato, dall'altro, dotata di capacità operative spendibili dalla Forza Armata per un periodo di impiego più lungo. Per conseguire tali risultati, secondo il vertice dell'Esercito, si sarebbe potuta prefigurare l'introduzione di un volontario in ferma pluriennale, il cui percorso prevedesse una prima ferma di tre anni e la successiva possibilità, per circa il 30% di volontari, di accedere, previo superamento di un concorso interno, a un'ulteriore ferma di tre anni (per complessivi 6 anni), al termine dei quali il passaggio al servizio permanente sarebbe avvenuto in maniera automatica. Parallelamente, si sarebbe potuto immaginare un incremento del trattamento economico dei volontari di ferma triennale, parificandolo a quello dei VFP4.

Nelle sue conclusioni la Commissione Difesa sembra recepire la validità della soluzione appena prospettata, allorché si afferma che *«il superamento in via prioritaria del VFP1 e successivamente del VFP4 mira ad una soluzione di maggiore stabilità sia dal punto di vista esperienziale che formativa, trasformando la scelta, su base triennale, in una soluzione più consapevole»* ritenendosi *«importante agevolare il passaggio dei volontari nel servizio permanente, semplificando le procedure amministrative per l'immissione nei ruoli e prevedendo adeguate riserve di posti in tutti i concorsi interni e pubblici per i ruoli dei sergenti e dei marescialli, estendendo così una misura oggi già contemplata dal codice dell'ordinamento militare»*.

Il contenuto dell'art. 3 della legge n. 119/2022 si pone quale esatta traduzione normativa delle indicazioni contenute nell'Indagine conoscitiva sopra esaminata. Infatti, con

una serie di novelle ed integrazioni al Codice dell'ordinamento militare, il legislatore disegna un nuovo modello di ferma prefissata. In particolare, si introduce l'art. 696-*bis* C.O.M., che dispone che i volontari in ferma prefissata si distinguono in volontari in «ferma prefissata iniziale», e volontari in «ferma prefissata triennale», in luogo della ferma annuale e della successiva ferma quadriennale, previste dalla normativa previgente, la cui durata è ora fissata in tre anni.

Per accedere alla ferma prefissata iniziale, occorrerà avere un'età non superiore a ventiquattro anni, il diploma di istruzione secondaria di primo grado e l'idoneità fisio-psico-attitudinale stabilita per il reclutamento nelle Forze Armate in qualità di volontario in servizio permanente (art. 697 C.O.M. novellato). Potranno, poi, partecipare ai concorsi in ferma prefissata triennale i volontari in ferma prefissata iniziale o in rafferma annuale, in servizio da almeno 24 mesi - ai quali è riservato il 70% dei posti - o in congedo da non oltre 12 mesi - ai quali è riservato non più del 30% dei posti -, che abbiano un'età non superiore ai 28 anni (29 anni per i volontari in rafferma annuale, in servizio o in congedo) e che abbiano superato con esito positivo il corso basilico di formazione iniziale (art. 700 C.O.M. novellato).

Per quanto concerne il meccanismo delle rafferme, si elimina la previsione di due successivi periodi di rafferma, ciascuno della durata di due anni e si mantiene solo quella della durata di un anno. Peraltro, la rafferma potrà essere prolungata, con il consenso degli interessati e per il tempo strettamente necessario al completamento dell'*iter* concorsuale, per coloro che hanno presentato domanda per il reclutamento nei volontari in ferma prefissata triennale (art. 954 C.O.M. novellato).

Con riferimento alla disciplina delle riserve di posti per l'accesso nelle carriere iniziali delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, si riformula l'art. 703 C.O.M., confermando le attuali percentuali, ma precisando che le medesime riguardano i volontari in ferma prefissata in servizio o in congedo, di età non superiore ai 25 anni, che abbiano completato almeno dodici mesi di servizio in qualità di volontario in ferma prefissata iniziale e che siano in possesso degli ulteriori requisiti per l'accesso alle predette carriere previsti dai rispettivi ordinamenti. Per quanto riguarda le procedure di selezione per l'immissione dei volontari nelle carriere iniziali delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il nuovo comma 3 dell'art. 703 dispone che: *«nella formazione delle graduatorie, le amministrazioni dovranno tener conto, quali titoli di merito, del periodo di servizio svolto e delle relative caratterizzazioni riferite a contenuti, funzioni e attività affini a quelli propri della carriera per cui è stata fatta domanda di accesso nonché delle specializzazioni acquisite durante la ferma prefissata, considerati utili»*.

Viene, altresì, sostituito l'art. 704 C.O.M., relativo al reclutamento dei volontari in servizio permanente (VSP), in base al quale sono immessi nei relativi ruoli i volontari in ferma prefissata triennale, al termine della ferma, in possesso degli specifici requisiti indicati dalla norma, tra i quali l'aver riportato una qualifica non inferiore a "nella media" negli ultimi dodici mesi di servizio. I volontari sono immessi nei ruoli VFP con decorrenza dal giorno successivo al termine della ferma triennale e sono iscritti in ruolo secondo l'ordine di iscrizione nel ruolo di provenienza. Effettuata tale iscrizione, l'anzianità relativa è rideterminata sulla base dei titoli acquisiti e del rendimento complessivo nel periodo di servizio prestato in qualità di volontario in ferma prefissata triennale, secondo modalità e criteri da definire con decreto ministeriale.

L'art. 4 della legge n. 119/2022 novella, inoltre, la disciplina del trattamento economico corrisposto ai volontari in ferma prefissata. Il comma 1, lett. a), della legge sostituisce l'art. 1791 C.O.M., in materia di retribuzione base, prevedendo la corresponsione, ai volontari in ferma prefissata iniziale e raffermati, di una paga lorda giornaliera determinata nella misura percentuale dell'81,50% del valore giornaliero dello stipendio iniziale lordo e dell'indennità integrativa speciale del grado iniziale dei volontari in servizio permanente. Ai volontari in ferma prefissata triennale sono, invece, attribuiti uno stipendio, calcolato in misura pari all'80% del parametro stipendiale spettante al grado iniziale dei VSP, e gli assegni a carattere fisso e continuativo, calcolati in misura pari all'80% di quelli spettanti al grado iniziale dei VSP. Il comma 1, lett. b), sostituisce anche l'art. 1792 C.O.M., in materia di retribuzione accessoria, prevedendo la corresponsione, per i volontari in ferma prefissata iniziale e in rafferma, di una indennità forfettaria pari ad euro 100 mensili, a far data dal 1° gennaio 2023, per l'impiego oltre le normali attività giornaliere. Ai volontari in ferma prefissata triennale, le eventuali ore eccedenti l'orario di lavoro settimanale sono retribuite con il compenso per lavoro straordinario in misura pari al 70% del compenso e nei limiti previsti per il grado iniziale dei VSP. Vengono introdotte, inoltre, specifiche disposizioni in materia di indennità di impiego operativo e di rischio.

Il quadro prospettico della legge n. 119/2022 in materia di ferme prefissate sembra certamente rispondere all'esigenza di incentivare il reclutamento delle carriere iniziali, le quali, come emerge dalla ricordata Indagine conoscitiva della Commissione Difesa della Camera, soffre di una crisi di interesse e partecipazione alle procedure selettive. Tuttavia, tale esigenza non sembra essere stata soddisfatta pienamente, poiché l'intervento legislativo in esame si è concentrato solo sull'accesso e non sul collocamento dei volontari che non transitano in servizio permanente.

In sede di Indagine conoscitiva si era prospettata, invero, sia una rivisitazione delle regole che prevedono l'accesso ad altri impieghi pubblici dopo il periodo di ferma prefissata e un più agevole transito nell'ambito delle Forze di Polizia, sia l'istituzione di un soggetto pubblico *ad hoc*, sulla falsariga di quanto previsto in Francia, al fine di consentire uno sviluppo professionale e lavorativo successivo al servizio militare. In particolare, lo strumento militare francese, caratterizzato da un modello dove solo il 30% degli effettivi è in servizio permanente, dispone della *Défense Mobilité*, l'Agenzia di riqualificazione del Ministero delle Forze Armate, istituita ai sensi del decreto n. 2009/1179 del 5 ottobre 2009 e riformata dall'ordinanza del Ministro della Difesa del 20 giugno 2020. Ogni anno l'Agenzia organizza il ritorno alla vita civile di oltre 14.000 soldati e offre un sostegno all'occupazione che consente a qualsiasi militare di beneficiare di un'offerta di servizio individualizzata e di un progetto professionale realistico e realizzabile. Questi aiuti possono assumere la forma di servizi di orientamento (valutazione dell'orientamento, valutazione delle competenze, ecc.), di supporto (CV, lettere di presentazione, preparazione per colloqui, assistenza alla creazione o all'acquisizione di un'impresa, ecc.), di formazione professionale (qualifica, diploma o certificato), nonché di collocamento nel settore pubblico e privato.

In Italia, al momento, è presente solo una struttura incardinata presso il Segretariato Generale, denominata "Ufficio per il sostegno alla ricollocazione professionale dei volontari congedati senza demerito", nella quale sono impegnate solo 16 unità e che ha 19 strutture periferiche collegate con quella centrale. Si tratta di una struttura fino ad oggi scarsamente incidente, poiché, come risulta dai dati forniti durante l'Indagine conoscitiva, con riferimento alla platea dei soggetti trattati nel periodo 2017-2019, l'Ufficio ha orientato 4.775 volontari, ma ne ha avviati alla formazione 778 e solo 293 sono stati assunti nella pubblica amministrazione con riserva di posti. La riforma del 2022 avrebbe potuto rappresentare l'occasione per una migliore regolamentazione di questa attività, nonché per un ripensamento degli attori chiamati a svolgerla.

Nella proposta di legge presentata al Parlamento non è stata raccolta, ad esempio, l'indicazione di una modifica delle norme del Testo unico di Pubblica Sicurezza in relazione ai servizi di vigilanza e di guardia giurata, che imponesse, come prerequisito per l'autorizzazione prefettizia, il preventivo svolgimento del servizio militare in ferma prefissata.

In questa prospettiva, l'effetto incentivante della riforma appare tutto sommato limitato e incapace di offrire soluzioni successive alla ferma iniziale per coloro che non accedono alla ferma triennale.

A ben vedere una soluzione potrà rinvenirsi nell'attuazione della delega conferita al governo dall'art. 9, comma 1, della legge n. 119/2022, che alla lett. e) individua quale criterio

direttivo: la previsione della possibilità, per i volontari in ferma prefissata, di partecipare ai concorsi per il reclutamento nelle altre categorie di personale delle Forze Armate ovvero l'introduzione o l'incremento delle riserve di posti a loro favore nei medesimi concorsi. Ma in maniera ancora più conferente con le questioni della gestione del personale in ferma prefissata è la previsione contenuta nella successiva lett. f) con la quale si chiede al Governo di prendere iniziative, nell'ambito delle risorse umane e strumentali assegnate a legislazione vigente, per ridefinire la formazione dei volontari in ferma prefissata triennale, associando all'addestramento militare di base e specialistico, compreso quello relativo a operazioni cibernetiche, attività di studio e di qualificazione professionale volte all'acquisizione di competenze polifunzionali utilizzabili anche nel mercato del lavoro, nonché mediante l'ottimizzazione dell'offerta formativa del catalogo dei corsi della Difesa.

Al momento non si hanno indicazioni ulteriori rispetto alle prospettive dell'intervento governativo delegato, tuttavia, si può affermare che esso, se adeguatamente correlato alle criticità emerse nell'Indagine conoscitiva, potrà costituire un momento di sviluppo del modello di assistenza, e di accompagnamento nel mondo del lavoro, per il personale in ferma prefissata che non approda al servizio permanente che l'art. 3 non disciplina.

Sul piano generale, inoltre, la nuova disciplina della ferma prefissata non sembra risolvere le criticità determinate dal modello disegnato dalla legge n. 244/2012, rischiando anzi di aggravarle.

In tal senso, l'invecchiamento dello strumento militare non risulta inciso dall'immissione di nuovo personale in servizio permanente, il quale, non trovando sufficiente sbocco di carriera, sarà destinato a rimanere in servizio come graduato anche in età avanzata. Pertanto, senza ulteriori interventi, sembra corretto immaginare che l'età media del personale militare rimarrà elevata, con evidente grave pregiudizio per la funzionalità di quelle Armi (Esercito in prevalenza) in cui l'età anagrafica degli operativi può risultare dirimente.

A ciò si aggiunga che, come già segnalato, per quanto riguarda gli squilibri interni della distribuzione del personale tra i ruoli, la riduzione a regime del personale in ferma prefissata a favore dell'aumento dei sergenti e dei marescialli comporterà un ulteriore allontanamento dai parametri stabiliti dalla legge n. 244/2012 e un assorbimento delle eccedenze che, credibilmente, si prolungherà ancora dopo il 2033. Come si avrà modo di segnalare nel prosieguo, l'incremento di personale in ferma prefissata di ulteriori 10.000 unità rispetto ai limiti del 2012 (art. 9, lett. c) difficilmente potrà risolvere tale criticità, poiché esso si fonda sull'errata convinzione di conseguire futuri risparmi nel settore.



Infatti, uno dei punti di maggiore criticità della recente riforma riguarda l'incremento dei costi del personale, che imporrà l'alterazione della distribuzione prefigurata dieci anni fa come ottimale. Come è stato correttamente evidenziato, la previsione dell'abbassamento della percentuale dei volontari in ferma prefissata e il correlato incremento di quello in servizio permanente determineranno inevitabilmente un aumento del costo del personale, in ragione del differente trattamento economico di marescialli, sergenti e graduati [MARTINELLI G. (2022)]. Al riguardo, si segnala come, nella Nota di lettura al progetto di legge, il Servizio Bilancio del Senato abbia già osservato che la novella all'art. 704 C.O.M. possa generare diverse criticità, dal momento che *«l'immissione automatica in servizio permanente dei volontari in ferma prefissata triennale, a decorrere dal giorno successivo al termine della ferma - ovvero comunque dopo 6 anni l'inizio della prima ferma - a fronte di una procedura previgente che riservava, invece, l'immissione in servizio permanente dei volontari in ferma prefissata quadriennale sulla base di una graduatoria da compilarsi al termine del periodo di ferma, sembrerebbe prefigurare un diritto soggettivo perfetto all'inquadramento, al termine della ferma triennale, nei ruoli permanenti della Forza Armata, indipendentemente dalle vacanze organiche previste per il personale graduato, di cui andrebbero valutati gli effetti finanziari»*.

## **6.2. La delega al governo per la revisione dello strumento militare**

Il punto focale della riforma prospettata dalla legge n. 119/2022 verte su una delega al governo i cui capisaldi e criteri direttivi sono individuati dall'art. 9. In particolare, oltre a quanto già evidenziato in precedenza, il governo è chiamato a rivedere l'assetto attuale dello strumento militare operando sostanzialmente su quattro linee di intervento:

- a) La revisione, secondo criteri di efficienza e organicità, degli strumenti finalizzati al progressivo raggiungimento, entro il 2033, degli obiettivi in ordine alle dotazioni organiche stabiliti dalla legge 244/2012, anche mediante una ridefinizione della ripartizione delle dotazioni del personale militare tra le Forze Armate, secondo criteri di valorizzazione delle professionalità dei reparti operativi e delle esigenze di impiego nelle operazioni nazionali e internazionali;
- b) La previsione di un incremento organico non superiore a 10.000 unità, di volontari; in ferma prefissata iniziale, nonché di personale militare in servizio permanente ad alta specializzazione (medici, personale delle professioni sanitarie, tecnici di laboratorio, ingegneri, genieri, logisti dei trasporti e dei materiali, informatici) per corrispondere alle accresciute esigenze in circostanze di pubblica calamità e in situazioni di straordinaria necessità e urgenza: tale

incremento di organico deve essere realizzato compatibilmente con il conseguimento dei risparmi imposti dalla legge n. 244/2012;

- c) L'istituzione di una riserva ausiliaria dello Stato, non superiore a 10.000 unità di personale volontario, ripartito in nuclei operativi di livello regionale posti alle dipendenze delle autorità militari individuate con decreto del Ministro della Difesa, impiegabile in tempo di guerra o di grave crisi internazionale e in stato di emergenza nazionale, ovvero in forma complementare e in attività in campo logistico nonché di cooperazione civile-militare: il governo deve disciplinare la struttura organizzativa, le modalità di funzionamento, nonché lo stato giuridico militare e le modalità di reclutamento, addestramento, collocamento in congedo e richiamo in servizio del relativo personale;
- d) La revisione della struttura organizzativa e ordinativa del Servizio sanitario militare secondo criteri interforze e di specializzazione, prevedendo: a) l'adeguamento delle strutture e delle risorse strumentali anche per l'utilizzazione a supporto del Servizio sanitario nazionale, definendone le modalità; b) la possibilità, per i medici militari e il personale militare delle professioni sanitarie, di esercitare l'attività libero-professionale intramuraria sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della Difesa, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni.

Le linee di intervento individuate dalla delega lasciano prefigurare una rivisitazione complessiva del sistema disegnato dieci anni orsono, ma volendone mantenere i tratti qualificanti.

Dalla previsione di una revisione dello strumento militare secondo criteri di efficienza ed organicità in modo da conseguire gli obiettivi entro 2033 potrebbe dedursi la volontà di operare una più funzionale distribuzione del personale nei ruoli e una diversa quantificazione delle dotazioni delle singole Forze Armate. Pertanto, l'intento del legislatore sarebbe quello, da una parte, di ovviare ad una criticità del sistema della legge n. 244/2012, e dall'altra, di rivedere il peso specifico, in termini di dotazioni organiche, delle singole Forze Armate in considerazione dell'impiego delle stesse nelle operazioni internazionali.

La professionalità dei reparti e la funzionalizzazione agli impegni da svolgere sembra costituire un superamento della mera logica quantitativa che contrassegnava la riforma Di Paola: si tratta di un approccio che consentirebbe di legare l'assetto organizzativo, e quindi il modello di difesa, adeguandolo alla visione prospettica delle attuali sfide alla sicurezza e allo scenario strategico di riferimento. D'altra parte, anche il problema dell'età media del personale ha impatti diversi a seconda della Forza Armata di riferimento. Così, ad esempio,

a parità di operatività, per l'impiego di un fante schierato sul terreno il fattore anagrafico gioca un ruolo inversamente proporzionale rispetto a quello di un aviere addetto al controllo radar per il quale l'esperienza costituisce innegabilmente un plusvalore.

Una rivisitazione secondo un'ottica qualitativa e differenziata potrebbe, in qualche modo, consentire di assorbire alcuni squilibri derivanti dalle regole di attuazione della legge n. 244/2012.

In questo senso, appare opportuno sottolineare come "il modello a 150.000", non costituisce più un dogma, poiché si prevede un possibile incremento delle dotazioni organiche di ulteriori 10.000 unità, portando la misura dello strumento militare a 160.000 unità. Come si è detto un "governo tramite numeri", giustificato solo da una esigenza di *spending review*, reca con sé una rigidità non sempre compatibile con un settore in continua evoluzione quale è quello della difesa. Il mutamento di scenari di impiego e la diversificazione dei compiti impongono capacità operative adeguate e modelli organizzativi che possano adottare una sorta di geometria variabile.

Tuttavia, il criterio direttivo contenuto nella lett. c) dell'art. 9 solleva alcune perplessità, non solo perché guarda ad aspetti non focalizzati sulle funzioni prevalenti, ma soprattutto perché è vincolato ad una disponibilità finanziaria difficilmente configurabile. Il possibile incremento di 10.000 unità è autorizzato individuando specificamente l'ambito soggettivo su cui operare. Il Governo è chiamato, peraltro senza una chiara indicazione della ripartizione, da un lato, ad immaginare un aumento dei volontari a ferma iniziale, dall'altro, ad arricchire sul piano delle competenze specialistiche le professionalità presenti allo scopo di un più adeguato svolgimento delle funzioni di protezione civile.

In proposito, risulta agevole rilevare come un sensibile aumento, peraltro non definito, dei volontari in ferma iniziale non mitighi le possibili eterogeneità negative che, come si è visto nel paragrafo precedente, la riforma contenuta nell'art. 6 provocherà. Parimenti, l'indicazione di un allargamento delle dotazioni organiche del personale in servizio permanente a tecnici qualificati in funzione di un maggior impiego nelle circostanze di pubblica calamità, ovvero in situazioni di straordinaria necessità e urgenza, sembra concentrare solo sulla c.d. "quarta missione" gli innesti di personale caratterizzato a detrimento della c.d. "prima missione" (Difesa dello Stato e degli interessi nazionali) e della c.d. "seconda missione" (Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei) che, invece, rappresentano il "core" funzionale dell'amministrazione militare [MARTINELLI G. (2022)]. È indubbio che nella recente esperienza della pandemia da Covid-19 si sia effettivamente palesata l'assenza in organico di questa tipologia di competenze, così come è altrettanto vero che gli impegni sempre più frequenti per fronteggiare emergenze da calamità naturali

suggeriscano un necessario rafforzamento professionale del personale chiamato ad operare; tuttavia, la scelta di privilegiare una specifica missione non trova una specifica giustificazione. Infatti, ad esempio, l'assunzione di informatici vocati esplicitamente alle funzioni di *cybersecurity* e *cyberwarfare* potrebbe essere maggiormente conferente rispetto al nocciolo duro dei compiti a cui è adibito lo strumento militare.

Ad ogni modo, l'elemento di maggiore perplessità della disposizione è il vincolo finanziario stabilito laddove si prevede che l'incremento fino a 10.000 unità deve essere realizzato senza maggiori oneri a carico dello Stato ed è subordinato al conseguimento dei risparmi di cui all'art. 4, lett. d) della legge n. 244/2012. In primo luogo, ciò rivela l'incongruenza di una disposizione che, anziché perseguire un'allocatione dei risparmi sul costo del personale per le altre spese, principalmente di funzionamento, li utilizza per assumere altro personale. In secondo luogo, l'ammontare dei risparmi conseguibili potrebbe essere non sufficiente a finanziare l'incremento di personale previsto. Non essendo stabilita una ripartizione tra le varie figure previste, la Relazione tecnica al progetto di legge immaginava una tabella di approssimativa definizione dei costi basata su un'ipotesi di 5.000 unità di volontari in ferma iniziale, e 5.000 di personale tecnico militare in servizio permanente (di cui 1.500 Ufficiali e 3.500 sottufficiali): se si procedesse ad assumere tutte le 10.000 unità aggiuntive il fabbisogno complessivo sarebbe di 530 mil di euro. Senza modificare l'assegnazione dei risparmi conseguiti dall'adozione del "Modello a 150.000" – che, attualmente, prevede che solo il 50 per cento di questi possono essere assegnati al Bilancio della Difesa – sembra corretto ritenere che l'attuazione di questa parte della delega e la sua traduzione in atti di assunzione sarà molto difficile e di scarso impatto almeno sul piano quantitativo.

Al contrario, momento qualificante della delega è l'istituzione della Riserva ausiliaria dello Stato, ossia un contingente di 10.000 unità di personale volontario, ripartito in nuclei operativi di livello regionale, posti alle dipendenze delle autorità militari da impiegare in tempo di guerra o di grave crisi internazionale e in stato di emergenza nazionale, ovvero in attività in campo logistico, nonché di cooperazione civile-militare.

Si tratta di uno strumento agile e flessibile a cui si possa essere ricorso per far fronte alle situazioni straordinarie o emergenziali, anche di carattere locale, che esigano un *surplus* di dotazione organica ovvero allo scopo di liberare temporaneamente i reparti operativi delle Forze Armate da compiti complementari in presenza di un impiego integralmente finalizzato alle funzioni di difesa.

Il Governo dovrà disciplinare la struttura organizzativa, le modalità di funzionamento, nonché lo stato giuridico militare e le modalità di reclutamento, addestramento, collocamento in congedo e richiamo in servizio del relativo personale.

Possibili modelli a cui ispirarsi potrebbero essere quelli tedesco o quello francese.

In Germania la Riserva militare ha tre compiti: offrire un sostegno ai militari attivi nel caso di attacco convenzionale; offrire una discreta platea di potenziali volontari per sopperire alle necessità derivanti da emergenze domestiche e internazionali, compresi i disastri naturali; sostituire e integrare le forze militari impegnate in missioni all'estero.

I riservisti tedeschi possono essere richiamati per cicli di formazione e aggiornamento fino a 15 giorni all'anno. La formazione avviene più frequentemente per gli ex-militari caratterizzati da alte competenze specifiche, mentre quelli scarsamente qualificati vengono richiamati più di rado. Normalmente gli Ufficiali sono sottoposti ad un periodo di richiami formativi periodici di 10 anni, i sottoufficiali 7 anni, il resto del personale 4 anni, anche se per specifiche qualifiche il periodo può essere più lungo. Nel *budget* del Ministero della Difesa sono previsti dei fondi specifici per la formazione, calcolati in giorni/formazione individuali.

L'ordinamento tedesco prevede tre tipi di Riserva: 1) la riserva di rinforzo (*Verstärkungsreserve*), composta dagli ex-militari soprattutto volontari adatti ad assegnazioni generiche; 2) la riserva personale (*Personalreserve*), composta da specialisti, tutti volontari, che coprono posti temporaneamente vacanti e altre assegnazioni brevi; 3) la riserva generale (*Allgemeinereserve*) che include tutti i riservisti non assegnati. Un'ulteriore categoria di riservisti è quella dei riservisti operativi (*Einsatzreservisten*), che hanno prestato almeno 72 giorni di servizio militare nel corso degli ultimi 3 anni e che sono stati preparati in modo da poter essere immediatamente impiegati per rinforzare i militari in attività, sia per l'impegno in patria che per le missioni all'estero.

In Francia, la riserva militare è composta da due componenti: la Riserva operativa (*Réserve opérationnelle*) e la Riserva cittadina (*Réserve citoyenne défense et sécurité*). La prima è composta da cittadini francesi della società civile con o senza esperienza militare ed ex militari che sottoscrivono un impegno a prestare servizio nella riserva (ESR), con contratto retribuito per un periodo da 1 a 5 anni rinnovabile. Questi uomini e donne ricevono una formazione e un addestramento specifici al fine di fornire un rinforzo temporaneo per alcune decine di giorni all'anno alle Forze Armate. Ad essi sono affidate le stesse missioni del personale militare attivo in campo operativo o di supporto, in unità o in *staff*, sul territorio nazionale e nelle operazioni esterne. La seconda è composta da volontari riconosciuti dalle autorità militari per le loro capacità, la loro esperienza ma anche il loro interesse per le

questioni relative alla difesa e alla sicurezza nazionale. Sono volontari del servizio pubblico che contribuiscono a diffondere lo spirito di difesa e a rafforzare il legame tra le Forze Armate e la società civile. I compiti dei riservisti francesi sono: *i*) fornire un rinforzo temporaneo alle Forze Armate, in particolare per la protezione del territorio nazionale (vigilanza) e nell'ambito delle operazioni svolte all'estero; *ii*) partecipare al servizio quotidiano delle unità (pattuglia di sorveglianza, apparati di ricerca, missioni di pubblica sicurezza o lotta alla delinquenza, ecc.); *iii*) soccorrere le popolazioni colpite da calamità naturali, accidentali o provocate; fornire competenze in aree in cui l'esercito ha esigenze specifiche.

Appare opportuno sottolineare che, oltre a prefigurare l'organizzazione, il reclutamento e la composizione degli organici, vista la caratterizzazione regionale della struttura, il Governo dovrà valutare la configurazione di un sistema integrato (civile - militare) di comando e controllo allorché l'impiego della Riserva riguardi operazioni di protezione civile localizzate.

Momento altrettanto qualificante della legge è l'intervento sulla sanità militare al quale si vuole imprimere una definitiva configurazione interforze.

Come è noto, il Servizio Sanitario Militare (SSM) è un sistema di strutture e servizi, prevalentemente incardinate all'interno di ciascuna Forza Armata, che deve assicurare prioritariamente il complesso delle attività che concorrono a garantire l'efficienza psicofisica del personale militare e civile della Difesa (artt. 181-213 C.O.M.).

La sanità militare svolge la funzione di fornire l'assistenza sanitaria in operazioni e in addestramento, sia all'interno che al di fuori del territorio nazionale, ed ha come compito complementare quello di concorrere all'assistenza e al soccorso della collettività nazionale e internazionale nei casi di pubbliche calamità. Beneficiario delle prestazioni della sanità militare, secondo il D.M. Sanità-Difesa del 4 marzo 2015, è il personale in servizio e in congedo dell'Esercito, Marina, Aeronautica, Arma Carabinieri, Guardia di Finanza, nonché i dipendenti civili della Difesa, e loro familiari.

All'interno del servizio sanitario militare si può distinguere: *i*) la sanità di sostegno (altrimenti definita territoriale) ovvero quella prevalentemente formata da strutture di tipo ospedaliero, nonché da quelle di vertice e da quelle dedicate alla medicina legale; *ii*) la sanità di aderenza, ossia la componente sanitaria organicamente inquadrata in ciascuna unità combattente, e che con essa si sposta, per assicurare l'assistenza a favore del personale dell'unità stessa, durante le attività di caserma, di addestramento e di effettivo impiego operativo.

Nell'area dell'aderenza, le singole componenti operano con assetti di Forza Armata che sviluppano le attività finalizzate a salvaguardare, in ogni situazione, la vita e la salute

del personale militare. In particolare, vi sono sviluppate competenze in materia di: medicina preventiva, curativa, assistenziale e riabilitativa (accertamento e controllo dell'idoneità, tutela della salute e della sicurezza, prevenzione e sorveglianza); attività medico-legale; formazione, ricerca, studio e sviluppo di nuove metodiche diagnostiche e terapeutiche in materia di interesse militare (medicina iperbarica, aerospaziale, etc.); medicina veterinaria e controllo della filiera alimentare; attività e funzioni nel settore della farmacovigilanza militare. Tali attività sono svolte in Italia e all'estero, con particolare riguardo alle missioni nei Teatri operativi, nei quali è replicato, per quanto possibile, uno *standard* assistenziale che assicuri al malato o ferito un adeguato trattamento.

Come evidenziato dalla Corte dei conti nella delibera 7 agosto 2019, n.16/2019/G, il processo di riordino dello strumento militare generato dalla legge n. 244/2012, ha comportato una revisione della componente sanitaria, la quale è stata sottoposta ad un processo di razionalizzazione in senso riduttivo degli organismi e delle strutture sanitarie, nonché ad un progressivo ridimensionamento di organici, sia del personale medico che delle altre figure professionali. Si tratta di una riduzione che ha interessato sia i presidi territoriali, sia le strutture centrali.

Tuttavia, durante il periodo della pandemia da Covid-19 si è richiesto un largo impiego delle strutture e del personale sanitario militare a supporto di quelle civili. Nella prima fase, oltre alla realizzazione del Covid Hospital presso il Policlinico Militare Celio di Roma, i servizi sanitari della Difesa sono intervenuti con la produzione di mascherine, disinfettanti e farmaci, e con la sanificazione di aree pubbliche e attività di logistica. Nelle strutture sanitarie militari e civili di tutta Italia Sono stati impiegati 470 tra Ufficiali medici, Sottufficiali infermieri e Operatori Tecnici Sanitari impiegati, sono stati forniti 71 posti letto di terapia intensiva e 5 di *sub* intensiva e 314 di degenza.

Nella prospettiva di un ampio ricorso alla sanità militare durante il periodo dell'emergenza sono state introdotte disposizioni volte a potenziare le risorse umane e strumentali a disposizione dei servizi sanitari delle Forze Armate, sia nel d.l. n. 18/2020 (cd. "Cura Italia") che nel d.l. n. 34/2020 (cd. "Rilancio"). Altre disposizioni sono previste dal Decreto "Ristori" (d.l. n. 137 del 2020) e dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020). Nel 2021, ulteriori misure sono state previste dai decreti cd. "Sostegni" (d.l. n. 41 del 2021) e "Sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021). Inoltre, la Commissione Difesa della Camera ha inoltre approvato la risoluzione n. 7-00493, volta sia alla salvaguardia e alla tutela della salute del personale militare e civile della Difesa, che al miglioramento delle prestazioni della sanità militare.

Tuttavia, il carattere estemporaneo degli interventi, frutto della situazione emergenziale, non ha fatto venire meno l'esigenza di una riforma del settore della sanità militare, la quale soffre ancora dei tagli orizzontali operati dalla *spending review* e di una strutturazione prevalentemente ancorata ad un sistema di appartenenza alle singole Forze Armate. In considerazione del primo aspetto la revisione essenzialmente quantitativa ha generato carenze di organico e una inevitabile inadeguatezza allo svolgimento di talune funzioni. Il secondo aspetto, si rivela nel mantenimento di più strutture deputate a medesimi compiti nonostante la riduzione complessiva delle strutture e degli organici.

In questo senso, una linea di intervento è quella di costruire un modello prevalentemente interforze secondo un'indicazione peraltro già contenuta nel *Libro bianco* del 2015. Attualmente, tale modello è adottato solo per i servizi territoriali di sostegno che comprende le strutture di vertice, di ricovero e cura e di medicina legale che sono deputate all'accertamento dell'idoneità al servizio e delle infermità per causa di servizio; all'esame dei ricorsi avverso i giudizi emessi dalle Commissioni mediche interforze di prima istanza relative all'idoneità al servizio; all'emissione di pareri medico legali, tramite il Collegio medico legale della Difesa; alla valutazione dei provvedimenti generali, in materia di disciplina dell'attività sanitaria e veterinaria, compresi i provvedimenti legislativi, e ad emanare le correlate direttive; all'emanazione delle linee guida sull'igiene e sulla sicurezza alimentare; a svolgere attività di coordinamento in materia di medicina veterinaria. Pertanto, si può immaginare un'attuazione della delega che, tramite accorpamenti funzionali e relative soppressioni strutturali, allarghi il modello interforze anche alla medicina operativa e delle emergenze e soprattutto a quella preventiva.

Ulteriore linea di intervento prevista dalla lett. g) dell'art. 9 in esame è quella destinata all'integrazione con il Servizio sanitario Nazionale, la quale proprio durante l'esperienza della pandemia ha rivelato ampi margini di sviluppo.

L'art. 183 C.O.M. prevede forme di convenzionamento tese all'esternalizzazione di attività e prestazioni sanitarie verso le strutture civili allorquando la sanità militare non sia in grado di fornirle. Si tratta, quindi, di ribaltare tale prospettiva consentendo convenzioni sanitarie che, invece, prevedano che sia il SSN ad avvalersi delle competenze e delle professionalità del personale medico militare.

Al riguardo, si deve rammentare come già la Corte dei conti nella citata deliberazione n. 16/2019/G abbia auspicato «*un intenso impegno sinergico con il SSN, allo scopo ultimo di realizzare uno scambio positivo per entrambe le organizzazioni, specie portando a compimento gli avviati processi finalizzati all'accreditamento dei posti letto e sviluppando ulteriormente lo strumento delle convenzioni finalizzate al training on the job. Del resto, uno*



*sforzo nel senso indicato, per la congiuntura di carenza di personale del SSN determinatasi negli ultimi anni, in determinate zone, e potrebbe incontrare maggiori disponibilità da parte delle strutture sanitarie civili».*

Ad esempio, per quanto riguarda la medicina preventiva, Il SSN si potrebbe avvalere per l'adempimento di tali competenze, anche delle strutture del servizio sanitario militare, in luogo delle azioni del medico di base e delle strutture ambulatoriali o ospedaliere civili, per un concorso alle prestazioni legate alla specifica branca quali campagne informative, vaccinazioni, visite periodiche nonché valutazione dello stato di salute a diversi fini.

Evidentemente, per realizzare una integrazione occorre un adeguamento delle strutture e delle risorse strumentali in dotazione.

Un profilo assolutamente innovativo, correlato all'integrazione con il SSN, va rinvenuto nella possibilità, prevista dalla delega, per i medici militari e il personale militare delle professioni sanitarie, di esercitare l'attività libero-professionale intramuraria sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della Difesa, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni. Si tratta di una previsione che imporrà uno sforzo regolativo non indifferente poiché occorre configurare lo *status* dei militari liberi professionisti. In proposito, appare opportuno segnalare la problematicità che tale attività *intra-moenia* determina, non solo sul piano della responsabilità professionale, ma anche su quello legato ai compensi dovendosi immaginare militari titolari di partita IVA.

### **6.3. Considerazioni finali sulla riforma**

Nel complesso, la griglia di interventi regolativi prefigurati dalla legge n. 119/2022 restituisce una revisione dello strumento militare che, da una parte, vorrebbe offrire una soluzione alle criticità generate dal sistema creato dalla legge n. 244/2012, e dall'altra, apre la strada ad innovazioni certamente significative. Fermo restando quanto già sostenuto in senso critico nei paragrafi precedenti, in conclusione si possono formulare ulteriori considerazioni.

In primo luogo, la riforma rivela, sebbene non esplicitamente, anche la volontà di spingersi oltre misura al superamento delle tradizionali divisioni tra le Forze Armate che da sempre costituiscono la cifra del nostro modello di Difesa. In questo senso, risulta irragionevole concertare la dimensione interforze solo sul servizio sanitario militare, laddove, invece, la funzionalità dell'organizzazione potrebbe migliorare se la medesima dimensione fosse estesa anche altri settori, quali ad esempio la logistica (manutenzioni generali), al *procurement*, ed alla formazione.

In secondo luogo, appare poco comprensibile è la scelta di volere mantenere il modello di reclutamento iniziale legato esclusivamente alle ferme prefissate, poiché, come si è detto, questo poco incide sul progressivo invecchiamento dell'organico, che è un problema di indubbia rilevanza. Si sarebbe potuto percorrere una strada alternativa che, valorizzando la specificità della condizione militare, sancita dall'art. 19 della legge n. 183/2010, prefigurasse un vincolo in uscita con un rapporto a tempo determinato lungo obbligatorio per i graduati e su base volontaria per sergenti e marescialli. Al riguardo, si ritiene particolarmente interessante la soluzione prospettata da [SCARPITTA A. (2022)] che propone, quale soluzione all'innalzamento dell'età media, l'introduzione di una nuova forma di volontariato, valida per i prossimi arruolamenti, indirizzata a contemperare *«due esigenze contrapposte, ossia, da un lato, contrastare e ridurre le forme definite di “precariato militare”, che in assenza di concrete possibilità di stabilizzazione disincentivano i reclutamenti e sono state inoltre più volte stigmatizzate dal Parlamento, e dall'altro l'oggettiva impossibilità di mantenere in servizio ed impiegare efficacemente gran parte del personale, soprattutto di truppa, fino all'età di sessant'anni»*. Si tratta di prevedere un'età massima di arruolamento di 22 anni ed un contestuale limite massimo di servizio di 20 anni, al termine dei quali *«il personale lascerebbe obbligatoriamente il servizio, ricevendo una rendita vitalizia tassata alla fonte con modalità analoghe a quelle in essere per il TFR e destinata a non fare cumulo con qualsiasi ulteriore reddito futuro. L'importo dell'assegno andrebbe calcolato con il metodo retributivo in voga nel recente passato, in ragione di 2,5 punti percentuali per ogni anno di servizio, in modo da assicurare un ammontare pari al 50% degli emolumenti lordi percepiti (corrispondenti grosso modo al 57% dello stipendio netto)»*.

Questa apprezzabile soluzione accoglie una prospettiva di lungo periodo, posto che produrrebbe i suoi primi frutti dopo vent'anni e che, quindi, imporrebbe interventi straordinari per ovviare agli squilibri organizzativi medio tempore; tuttavia, essa avrebbe il merito di valorizzare la specificità del lavoro militare e della sua collocazione all'interno di un'organizzazione caratterizzata da profili funzionali ed operativi assolutamente peculiari. La scelta dell'uniformità del regime previdenziale del settore pubblico operata dal legislatore del 2011 dovrebbe essere superata facendo leva proprio sulla citata disposizione contenuta nell'art.19 della legge n. 183/2010 che peraltro fa esplicito riferimento proprio ad un possibile regime differenziale per i militari in questo ambito.

Anche in questo caso elemento dirimente riguarda il dato finanziario: il mantenimento della logica restrittiva, proveniente dalla legislazione sulla *spending review*, dovrebbe, almeno in parte, subire un processo di flessibilizzazione per quei settori, quali appunto la

Difesa, in cui la funzionalità dell'organizzazione pubblica impatta con la tutela degli interessi prioritari della Nazione.

## BIBLIOGRAFIA

- BASCHERINI G. (2017), *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene
- BRIANI V. (2012), *La revisione dello strumento militare italiano*, in *Osservatorio di Politica internazionale – Approfondimenti*, [www.iai.it](http://www.iai.it)
- CHITI E. (2016) *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia e di difesa*, in *Dir. amm.*, n. 4, p. 511 ss.
- CORSO G. (2015), *La revisione della spesa pubblica: forme ed effetti giuridici*, in *Riv. Corte Conti*, n. 1, p. 396 ss.
- COTICCHIA F., (2013) *Qualcosa è cambiato?, L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press
- CUTRONA S. (2019) *Cybersecurity tra consapevolezza digitale e difesa*, in [www.difesa.it](http://www.difesa.it)
- DE VERGOTTINI G. (2001), *Intervento*, in AA.VV., *Servizio militare, servizio civile e Costituzione*, in *Nomos*, n. 1, p. 132 ss.
- F. BASSETTA (2010), *Artt. 88-89*, in R. DE NICTOLIS-V. POLI-V. TENORE (a cura di), *Commentario all'Ordinamento militare, I – Organizzazione e funzioni*, Roma, EPC
- FARINA F., (2015) *Donne nelle Forze armate. Servizio militare femminile in Italia e nella NATO*, Roma, Viella.
- FRANCHINI C. (2015), *La spending review e il riordino della Pubblica amministrazione nazionale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- MARRONE A. (2022) *Gli equilibri tra Nato e Russia dopo tre mesi di guerra in Ucraina*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)
- MARTINELLI G. (2022) *Il punto sulla revisione delle modello delle Forze armate italiane*, in [www.analisdifesa.it](http://www.analisdifesa.it)
- MARTINO A. (2005), *Forze Armate*, in *Il Libro dell'Anno*, 2005, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- MINI F. (2008) *Soldati*, Torino, Einaudi
- PATORI G. (2022) *Un cerchio da quadrare: la NATO, l'Ucraina ed il problema dell'allargamento*, in [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)
- RIVELLO R. (2000) *Forze armate*, in *Digesto disc. pubbl.*, Agg. 1, Torino, Utet, p. 294 ss.
- SAULLE M.R. (2001) *Il servizio militare femminile*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto e Forze armate. Nuovi Impegni*, Atti del Convegno, Padova 30 novembre 2000, Padova, Cedam, p. 111 ss.

- SCARPITTA A., (2022) *Riduzione ed invecchiamento degli organici militari*, in [www.analisdifesa.it](http://www.analisdifesa.it)
- SETTI S. (2017) *Diritto e guerra cibernetica*, in [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it)
- TAYLOR C., (2011) *Defence reform*, House of Commons Library, in [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

## NOTA SULL'IRAD E NOTA SULL'AUTORE

### IRAD<sup>1</sup>

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito come Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) nel 1987 e riconfigurato come IRAD nel 2021 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 77/2020 - art. 238 bis, l'IRAD svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

### AUTORE



Riccardo Ursi (1971) è professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Palermo, autore di numerose pubblicazioni sui sull'organizzazione amministrativa, della responsabilità dei pubblici dipendenti e sui temi della Difesa e della Sicurezza pubblica. In particolare, si segnalano le monografie: *L'esecuzione anticipata della sentenza amministrativa*, Giappichelli editore (2003), *Società ad evidenza pubblica. La governance delle imprese partecipate dagli enti territoriali*, Editoriale scientifica (2012), *Le stagioni dell'efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore (2016), *L'amministrazione militare*, Giappichelli (2018) e il recente *La Sicurezza pubblica*, Il Mulino (2022).

---

<sup>1</sup> [http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx)

ISBN 979-12-5515-031-2



9 791255 150312