



# Il libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa

14 febbraio 2018

Il Libro bianco 2015, in linea di continuità con gli obiettivi perseguiti dalla legge n. 244 del 2012 sulla [revisione dello strumento militare](#), interviene sull'attuale modello di Difesa individuando una serie di misure sulla cui base si intende avviare una articolata opera di riorganizzazione articolata in quattro aree di intervento (modello operativo, governance, politica del personale, politica industriale).

Si tratta del quarto libro bianco presentato in Italia in materia di difesa. I precedenti risalgono, infatti, al 1977 (ministro Lattanzio), al 1985 (ministro Spadolini) e al 2002 (Ministro Martino).

## Principali obiettivi del Libro bianco 2015

Il "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa" presentato dalla Ministra della Difesa Pinotti alle commissioni riunite III e IV della Camera e del Senato nel corso della [seduta del 14 maggio 2015](#) e previamente illustrato al Consiglio supremo di difesa, delinea gli obiettivi per la sicurezza internazionale e la difesa che orienteranno in modo innovativo l'azione del Dicastero e favoriranno l'integrazione delle risorse potenzialmente esprimibili da tutti gli attori istituzionali. Tali obiettivi vengono sintetizzati nel fine ultimo volto ad assicurare una Nazione più sicura, una regione euro-atlantica più sicura; una regione euro-mediterranea più sicura; un sistema globale più stabile e più sicuro.

Il relazione a tali obiettivi il Libro bianco sottolinea la necessità che il Paese sviluppi una strategia di sicurezza ampia e omnicomprensiva che coinvolga non solo le capacità della Difesa ma tutte le capacità esprimibili dalla società: in tale ottica la difesa dello Stato costituisce un *unicum* in cui ogni segmento della società concorre alla definizione di un'ampia e coordinata cornice di sicurezza. Si afferma, pertanto, la necessità che Governo e il Parlamento s'interrogino sui grandi temi della sicurezza e della difesa del Paese al fine di giungere alla definizione di una strutturata Strategia di Sicurezza Nazionale.

Attraverso lo strumento del Libro bianco, "*iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale*" la Difesa si pone, in particolare, il triplice scopo di:

1. indicare, con una prospettiva di *medio periodo*, quale Strumento militare meglio possa affrontare le sfide e le opportunità di pertinenza del Dicastero della Difesa in tema di sicurezza internazionale e di difesa;
2. individuare quale modello di *governance* e di conseguente organizzazione del Dicastero della Difesa.
3. sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di contribuire in modo organico alla cornice di Sicurezza Nazionale.

A sua volta le tre principali dimensioni dello Strumento militare che il Libro bianco reputa essenziali da considerare sono la dimensione quantitativa, la dimensione qualitativa e la dimensione capacitiva. Al riguardo, si osserva come la dimensione quantitativa dello Strumento militare rimarrà sostanzialmente invariata rispetto ai livelli previsti dalla vigente normativa (150.000 uomini). A sua volta la dimensione qualitativa sarà privilegiata. Infine, la dimensione capacitiva dello Strumento sarà valorizzata da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative e da una nuova struttura di *governance*, che consentirà una più efficace direzione politica delle grandi scelte e la possibilità per le Forze Armate di agire armonicamente come uno strumento unico e sinergico.

Il Libro Bianco individua, poi, precise e specifiche missioni per le Forze Armate che costituiranno elementi di guida per la revisione dello Strumento militare e di sviluppo delle attività di pianificazione generale. Esse sono:

1. La Difesa dello Stato intesa come l'integrità del territorio nazionale;
2. la difesa degli interessi vitali del Paese, sicurezza dei connazionali, sicurezza delle vie di comunicazione di accesso al Paese;
3. la Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei;
4. il contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionale nella gestione delle crisi internazionali;
5. il cocorso delle Forze armate nella salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

## Il quadro geostrategico delineato nel Libro bianco 2015

Il Libro bianco esamina in via preliminare la situazione strategica internazionale effettuando una analisi delle minacce. Il Documento descrive, quindi, l'attuale periodo come contraddistinto da due fenomeni geopolitici concorrenti e concomitanti: una progressiva globalizzazione dei fenomeni e delle problematiche e un parallelo processo di frammentazione.

Diversi fattori favoriscono il sorgere di nuove situazioni d'instabilità, tra cui il mutamento degli equilibri di potere a livello globale, i cambiamenti delle strutture politiche, la maggiore influenza e pervasività delle tecnologie; centralità delle reti informatiche; cambiamenti demografici; urbanizzazione; scarsità di risorse naturali; mutamenti climatici; globalizzazione delle risorse finanziarie; identitarismo localista; diminuzione degli investimenti per la difesa.

Tra le priorità geo-strategiche del Paese emerge come la sicurezza della regione euro-atlantica costituisca la priorità assoluta del Paese. Le chiavi di volta per la tutela della sicurezza e difesa nazionale sono rappresentate dalla piena e convinta adesione nazionale all'Alleanza atlantica e dalla progressiva integrazione delle Difese dei Paesi dell'Unione europea.

Il Documento sottolinea, poi, come il nostro Paese risulti al centro dell'area euro-mediterranea, ovvero di un'ampia zona geopolitica, uno spazio complesso, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del mare Mediterraneo. Tale gravitazione congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, l'area del Mar Nero, il Medioriente ed il Maghreb. Proprio nella regione euro-mediterranea si assiste all'affermarsi di gruppi terroristici in grado di prendere il controllo d'interesse aree sulle quali esercitare un potere civile, militare, economico e giudiziario, sostituendosi alle Istituzioni ed esportando con successo il proprio modello, grazie alla globalizzazione dell'informazione. Tale ultima minaccia porta ad un superamento dei tradizionali concetti di "sicurezza" e "difesa" ed a una progressiva evoluzione degli strumenti necessari per affrontare i problemi di sicurezza interna e difesa esterna richiedendo una più ampia capacità di risposta integrata intergovernativa, nella quale il contributo dello Strumento militare rappresenta comunque un elemento essenziale.

In definitiva il Libro bianco 2015 osserva come per l'Italia non sia possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e della difesa nazionale. Il documento sottolinea, poi, come la regione euro-mediterranea risulti fortemente influenzata dalle dinamiche che avvengono in altre zone, in particolare in quelle direttamente adiacenti al Mediterraneo: il Mashreq come sinonimo di "non-Maghreb", il Sahel, il Corno d'Africa, la regione del Golfo Persico.

Si evidenziano, altresì le capacità dell'Italia -come attore di sicurezza globale- di esercitare un ruolo di responsabilità a livello internazionale, agendo secondo le sue possibilità per contribuire a garantire la pace e lo sviluppo, e trova nell'ONU l'organizzazione globale di riferimento.

Si sottolinea, quindi, come il Paese opererà non solo per la salvaguardia degli interessi nazionali, ma anche per la protezione e la tutela delle popolazioni nelle aree di crisi e per lo sviluppo e la promozione di livelli crescenti di sicurezza e stabilità globale.

A fronte di tale situazione il Libro bianco sottolinea come la nuova struttura di sicurezza e di difesa nazionale dovrà fondarsi necessariamente sui seguenti tre pilastri:

1. l'integrazione europea;
2. la coesione transatlantica;
3. le relazioni globali.

## La trasformazione delle forze armate nel Libro bianco 2015

Con riferimento al bilanciamento della dimensione quantitativa dello Strumento militare con quella qualitativa e capacitiva il Libro bianco sottolinea come tale valutazione sarà operata mediante la "revisione strategica della difesa" che terminerà con la definizione di una nuova pianificazione generale con prospettiva quindicennale.

Lo Strumento militare dovrà essere sufficientemente ampio da consentire un corretto bilanciamento fra le diverse componenti operative, nonché sufficientemente flessibile per far fronte a esigenze mutevoli nel tempo.

Al riguardo, si sottolinea come l'obiettivo da perseguire non è rappresentato dalla disponibilità dell'intero insieme delle capacità possibili, bensì da un'adeguata combinazione delle capacità che sarà possibile generare e sostenere, preferendo gli ambiti ove le reali prospettive di maggiore utilità operativa consentano di sviluppare aree di eccellenza.

La vera garanzia di difesa del Paese risiede, quindi, nella partecipazione a un sistema di difesa collettiva, ove la possibilità di un contributo efficace e rilevante al dispositivo comune risiede nel dare un apporto di rilievo in un certo numero di capacità di pregio. Ciò presuppone, naturalmente, la necessità di sviluppare un complesso di forze che sia realmente integrato.

In tale ottica, l'attuale sistema di pianificazione generale completerà la sua piena transizione verso un sistema basato sulle "capacità esprimibili", ponendo l'enfasi non tanto sulla centralità di specifici sistemi d'arma o sui livelli delle forze necessarie per contrastare una minaccia definita, quanto piuttosto sui compiti che le Forze Armate dovranno saper assolvere e sulle capacità che esse dovranno possedere per poterli eseguire. Siffatta pianificazione dello Strumento basata sulle potenziali capacità operative esprimibili, consentirà al decisore politico un'ampia discrezionalità d'impiego dello Strumento in funzione delle situazioni, condizionata esclusivamente da ineludibili limiti dimensionali e strutturali.

Lo Strumento militare nazionale dovrà essere calibrato in modo da offrire:

- per la difesa del territorio nazionale, della regione Mediterranea e la gestione di situazioni in grado di produrre effetti diretti su tale bacino, le più ampie capacità d'intervento nonché capacità di comando di operazioni multinazionali di gestione delle crisi. Ciò implica la disponibilità di significative capacità di intervento in tutto lo spettro operativo nonché di adeguate risorse;
- al di fuori di quest'ambito d'azione prioritario, l'Italia dovrà essere in grado di generare capacità per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità, per concorrere con gli altri Paesi della Comunità internazionale alla tutela della pace e stabilità internazionale. In tali casi, alle Forze Armate sarà richiesto di allestire "pacchetti di capacità" caratterizzati da alto livello di specializzazione e piena integrabilità nei dispositivi multinazionali. La scelta delle capacità da predisporre potrà avvalersi del progressivo miglioramento della collaborazione fra Paesi dell'Unione europea in tema di difesa.

Per quanto attiene alla nuova struttura organizzativa delle Forze armate, il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa delinea una serie di principi e criteri sulla base dei quali sarà impostata e realizzata una complessa opera di riorganizzazione destinata ad incidere, in particolare, sulle strutture direttive e di comando dello strumento militare, sulle modalità di reclutamento, formazione, valorizzazione del relativo personale, sulla pianificazione degli investimenti e su numerosi altri settori di interesse della Difesa.

Al riguardo, il Documento ribadisce alcuni degli obiettivi già individuati nella legge n. 244 del 2012 sulla

revisione dello strumento militare e sintetizzabili nel fine ultimo di realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute, ma più sinergico ed efficiente nell'operatività e pienamente integrato e integrabile nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sostanza, uno strumento più piccolo, più giovane, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale, che li deve gestire.

A tal fine il Documento prefigura una serie di misure d'intervento alcune delle quali avviabili da subito, altre in una fase successiva richiedendo appositi interventi di natura legislativa ed opportuni approfondimenti di carattere tecnico giuridico.

Al riguardo, il Documento anticipa, in particolare:

- la predisposizione di una apposita legge pluriennale per gli investimenti della Difesa;
- la revisione e la semplificazione delle disposizioni normative e regolamentari dell'ordinamento militare;
- l'elaborazione di una nuova normativa che superi la tradizionale ripartizione delle risorse della Difesa tra i settori di spesa relativi al personale, all'operatività e all'investimento;
- una nuova normativa in tema di selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile; l'attribuzione dei gradi dirigenziali l'arruolamento e il trattenimento in servizio del personale militare e civile; la costituzione della Riserva.

Per quanto attiene, in particolare, all'adeguamento del modello operativo sarà, invece, definita una nuova "Revisione Strategica della Difesa" finalizzata all'individuazione delle più idonee soluzioni tecnico-operative per l'evoluzione dello Strumento militare del futuro, in termini di mezzi, sistemi d'arma e struttura delle forze.

Con riferimento, poi, alla catena di comando militare delineata nel Libro bianco 2015, si osserva come le Forze Armate disegnate dovranno rispondere a una maggiore integrazione interforze, nel rispetto delle singole culture e professionalità. A sua volta la struttura direttiva e di comando dovrà essere razionalizzata al fine di renderla più snella e quindi maggiormente aderente al nuovo modello.

In vista di tale obiettivo si prevede una assunzione da parte dello Stato Maggiore della Difesa di una funzione preminente, che dovrebbe concretizzarsi nell'appropriazione di tutte quelle funzioni che si trovano suddivise o duplicate o sovrapposte, fra gli Stati Maggiori di Forza Armata.

Per quanto riguarda quindi la catena di comando militare dal Ministro dipenderanno direttamente il Capo di Stato Maggiore della Difesa (definito "Comandante in Capo") e il Segretario Generale della Difesa; il Capo di Stato Maggiore della Difesa vedrà rivisti in senso estensivo i suoi poteri con il comando pieno delle operazioni esercitato attraverso il Comando Operativo di Vertice interforze. Le funzioni tecnico-amministrative, con l'esclusione di quelle associate alle attività facenti capo al CASMD, saranno riordinate all'interno di un Segretariato Generale della Difesa, la cui direzione sarà affidata a un Segretario Generale civile posto alle dipendenze del Ministro della Difesa.

A sua volta dal Capo di SMD dipenderanno:

- v il Vice Capo SMD (nuova carica), responsabile dell'impiego delle Forze";
- v il Sottocapo SMD, responsabile della direzione dello Stato Maggiore della Difesa;
- v i tre Capi di SM di Forza Armata, responsabili della generazione e preparazione delle rispettive forze;
- v il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, per le funzioni militari dell'Arma;
- v il Direttore Nazionale degli Armamenti e della Logistica, da cui dipenderanno tutte le Direzioni Generali Tecniche e il Comando Logistico della Difesa (alle cui dipendenze vengono posti anche gli Organismi e gli Enti Territoriali con compiti che vanno dal supporto logistico-territoriale, alla diffusione delle informazioni sulla Difesa, l'arruolamento del personale e la facilitazione della ricollocazione del personale nel mondo lavorativo). A sua volta il DNAL dipenderà direttamente dal Ministro della Difesa per quanto riguarda l'attuazione delle direttive del Vertice politico riguardanti l'area industriale dell'aerospazio, sicurezza e difesa pubblica e privata d'interesse della Difesa.

Ulteriori modifiche riguarderanno i criteri e le procedure che regolano gli incarichi dirigenziali.

Al riguardo, le principali novità possono essere così riassunte:

1. l'attribuzione dei gradi dirigenziali generali potrà essere determinata unicamente dalla necessità di ricoprire precisi incarichi nazionali o internazionali;
2. sarà istituita una nuova Commissione di valutazione Interforze presieduta dal Capo di Stato maggiore della difesa che, sua volta, presiederà, anche l'apposito "elemento organizzativo" per la gestione e il coordinamento delle risorse umane destinate ad incarichi dirigenziali.

## Il personale militare nel Libro bianco 2015

Per quanto riguarda le prospettive future relative allo stato del personale militare, il Libro bianco conferma in primo luogo le previsioni della legge n. 244 del 2012 che stimano:

1. una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità (170 mila all'inizio del 2016), da attuare entro l'anno 2024;
2. 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.

Si ribadisce, quindi, la necessità di conseguire nei tempi previsti dalla richiamata legge sulla revisione dello strumento militare uno strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi, di operatività e proiettabilità richiesti e nel contempo dimensionato in modo coerente con le risorse che attualmente possono essere destinate alla Difesa e quindi sostenibili sotto il profilo finanziario.

Fermo restando tale obiettivo il Documento ipotizza nuove misure volte a reclutare più giovani con contratti a tempo determinato (Volontari a Ferma Prefissata) con maggiori tutele al momento del congedo e ad istituire una "Riserva operativa" prontamente impiegabile e efficace, ovvero composta di una forza addestrata di ufficiali, sottufficiali e truppa, per esigenze contingenti militari e di risposta a emergenze civili. A questo specifico proposito, da un punto di vista operativo, il Documento prevede che nel termine di sei mesi, il Capo di Stato Maggiore della Difesa e il Segretario Generale della Difesa, per i profili di rispettiva competenza, predispongano i necessari approfondimenti per una nuova normativa.

Il Libro bianco delinea, in sintesi, una struttura del personale caratterizzata da un'ampia base operativa, da un corpo di quadri intermedi proporzionato e diversificato e da una dirigenza, in particolar modo quella apicale, relativamente contenuta.

A sua volta la formazione del personale militare sarà particolarmente qualificata sia in vista di una migliore e più facile ricollocazione del medesimo personale in futuri impieghi nel mondo civile al termine del servizio, sia al fine di conseguire uno strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi, di operatività e proiettabilità richiesti.

Le scuole e i centri di formazione militare saranno a loro volta unificati e razionalizzati, accentrandoli sulla base delle capacità possedute e della competenza specifica per materia.

Ulteriori iniziative sono, infine, preannunciate con riferimento al trattamento economico, al reclutamento, alla rafferma, all'avanzamento e alla progressione di carriera del personale militare.

Per quanto concerne, in particolare, il trattamento economico viene anticipata una profonda revisione del trattamento economico del personale. In tale sede dovrà essere pienamente considerata la specificità della condizione militare e dovranno essere previste misure volte a premiare le responsabilità crescenti attribuite con gli avanzamenti ai gradi superiori. Al contempo, il Documento sottolinea l'equiparazione giuridica ed economica dei militari al comparto Difesa/Sicurezza e la necessità di dinamiche salariali comunque compatibili con quelle generali sull'impiego pubblico.

Con riferimento, infine, alla progressione di carriera del personale militare il Libro bianco prefigura percorsi di carriera e sistemi di arruolamento unificati per la truppa e i sottufficiali. Sarà, quindi, possibile raggiungere i gradi e le funzioni previste per i Graduati, per i Sergenti e per i Marescialli provenendo di massima da

un'esperienza iniziale nella Truppa.

Si prevede, inoltre, che:

1. i Marescialli saranno destinati a compiti di responsabilità e a posizioni di vertice tra i sottufficiali in analogia a quanto previsto dal comparto sicurezza.
2. nel caso degli Ufficiali, con alcune eccezioni, saranno previste due forme d'ingresso nelle Forze Armate: una per i ruoli normali e una per quelli complementari e di supporto. Per questi ultimi, al termine del periodo di ferma prefissata, saranno selezionate, per concorso, le aliquote annuali destinate alla prosecuzione della carriera.

Più in generale, all'interno di ogni categoria e per le aliquote di personale in servizio permanente, dovrà essere garantita la possibilità di raggiungere i gradi apicali, a tutto il personale, fermo restando il principio generale in base al quale i numeri complessivi dei gradi apicali della truppa, dei sergenti e dei marescialli saranno limitati e correlati alle posizioni organiche previste. Il conseguimento di tali gradi rappresenterà, quindi, il riconoscimento del raggiungimento dell'eccellenza e di particolari meriti acquisiti all'interno della carriera stessa.

### La riforma della governance nel libro bianco 2015

In relazione alla revisione della *governance* il Documento in esame osserva come tale operazione comporti innanzitutto una profonda revisione concettuale della struttura di supporto alla direzione politica del Dicastero; anche a livello di aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, si impone l'adozione di un diverso modello di *governance*, che sia più leggero, lineare, comunque resiliente, caratterizzato da una riduzione dei livelli gerarchici e della complessità organizzativa.

La revisione della struttura di *governance* della Difesa è una priorità d'azione del Governo in tema di politiche per la sicurezza internazionale e la difesa. La Difesa, pertanto, agirà lungo due direttrici d'azione:

I. la prima tendente al ripristino del livello minimo di risorse per l'operatività dello Strumento militare, per poi tendere a un incremento -in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei;

II. la seconda, mirata alla revisione della *governance*, con l'obiettivo di ridurre il livello di risorse umane e finanziarie necessarie per le funzioni di direzione e supporto a parità di capacità operative esprimibili.

Si vuole perseguire l'obiettivo di una più efficace direzione politica delle scelte e di un'azione armonica e sinergica tra le diverse componenti dello Strumento militare, completando la riforma Andreatta, assicurando l'unitarietà delle scelte strategiche e l'economicità di gestione.

La revisione della *governance* verrà dunque sorretta da una serie di principi-guida:

1) organizzazione per funzioni strategiche, (ovvero la direzione politica, la direzione strategico-militare, la generazione e preparazione delle forze, l'impiego delle forze e il supporto alle forze).L'insieme degli enti, centrali e periferici, e dei comandi, pertanto, sarà riorganizzato in tale ottica, accorpendo le unità che svolgono le medesime funzioni.

2) "unicità di comando", al quale è affiancato quello di "direzione centralizzata ed esecuzione decentrata".

3) l'efficienza e l'economicità di funzionamento. E' necessario in tale ottica sviluppare la capacità di misurare la qualità dei processi di funzionamento. Occorre rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate per garantire un'efficace azione di valutazione interna sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

Per quanto riguarda la direzione politica, Il Ministro della difesa ha una sfera di responsabilità propria che sostanzia la "funzione d'indirizzo politico", che comprende, ma non si limita, ai settori della politica militare, delle politiche di sviluppo ed impiego dello Strumento militare, delle politiche per il personale, delle politiche industriali e delle relazioni a livello internazionale.

Pertanto, gli uffici di diretta collaborazione saranno rafforzati nelle aree connesse con l'esercizio delle funzioni attribuite al vertice politico. Per contro, saranno riallocate presso enti dell'amministrazione o in strutture di supporto tutte le attività non strettamente associate alla funzione d'indirizzo e di controllo. La riorganizzazione porterà a una riduzione del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione.

A tutela dell'autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni, al Ministro e ai Sottosegretari di Stato sarà, poi, garantita la facoltà di scelta del personale di tali uffici. Sarà pertanto possibile attingere a specifiche professionalità anche esterne all'Amministrazione della Difesa, secondo stringenti requisiti di professionalità ed esperienza. Dovrà poi essere garantita la massima indipendenza e le migliori condizioni d'impiego del personale, militare e civile dell'Amministrazione, eventualmente adottando specifici istituti mutuati dalle normative esistenti per il personale inquadrato temporaneamente in un ruolo esterno all'Amministrazione.

Il principio di struttura per funzioni strategiche rappresenterà, poi, il riferimento principale per l'azione di revisione non solo della *governance* ma anche del conseguente assetto organizzativo. Il modello di gestione, inoltre, dovrà essere reso più efficace dall'introduzione in alcuni settori di metodi di lavoro più moderni e talora più vicini a quelli imprenditoriali, in particolare nel campo delle acquisizioni. Provvedimenti normativi, infine, saranno introdotti per migliorare la trasparenza e la stabilizzazione delle risorse d'investimento e, per i programmi maggiori, di manutenzione e aggiornamento.

Nel Documento di sottolinea, inoltre, come la stabilità delle risorse assegnate nel tempo costituisca un fattore essenziale per assicurare la corretta pianificazione d'utilizzo delle risorse stesse: pertanto, si considera ineludibile la scelta di sviluppare una legge pluriennale (sei anni), da aggiornare ogni tre, per i maggiori investimenti della Difesa, la quale fornirà sia stabilità alle risorse, sia la necessaria supervisione politica (del Governo e del Parlamento) sulle scelte più rilevanti. La proiezione su sei anni ne consentirà l'allineamento con i cicli delle leggi di stabilità.

La revisione della *governance* prevederà, anche una riforma delle modalità di selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile, al fine di assicurare uno Strumento e una *leadership* militare più giovane e sempre più preparata. Le nuove norme per la nomina e la revoca della dirigenza apicale militare garantiranno un'adeguata permanenza nell'incarico, al fine di dare continuità alle attività di pianificazione, programmazione e impiego delle Forze.

Sarà contestualmente migliorata l'azione di coinvolgimento diretto e di comunicazione istituzionale verso il Parlamento e i cittadini.

Al fine di assicurare alla nuova struttura di *governance* adeguati meccanismi di funzionamento, la Difesa, infine, dovrà orientarsi verso i seguenti ambiti d'intervento prioritario, i quali costituiranno gli obiettivi della produzione normativa che sarà predisposta a seguito del presente documento:

1) Superamento dell'esistente tripartizione delle spese per: personale, esercizio ed investimento.<sup>[1]</sup> Con la premessa che i maggiori programmi d'investimento siano ricompresi in una legge pluriennale dedicata, i tre bacini di riferimento dovrebbero essere quello del "personale", quello della "operatività dello Strumento militare"(funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e quello delle "operazioni"(cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali). La *ratio* è rinvenuta nella necessità di adottare una corretta allocazione delle risorse.

2) Ammodernamento delle procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti.

3) Sviluppo di una cultura dell'efficacia e dell'efficienza.

## Le politiche industriali nel libro bianco 2015

Per quanto concerne gli indirizzi programmatici concernenti la politica industriale del Paese, il Documento sottolinea in primo luogo l'importanza strategica, ai fini della sicurezza degli interessi nazionali, di un comparto industriale nazionale autonomo, altamente qualificato, al passo con i mutamenti che riguardano il mercato degli strumenti militari, sostenuto dalla stessa amministrazione della Difesa anche attraverso l'adozione di politiche che favoriscano percorsi di crescita con progetti a più alto contenuto scientifico e tecnologico.

Da qui l'esigenza manifestata nel Libro bianco di individuare, conservare e sostenere le aree industriali di eccellenza tecnologica del Paese, concentrando le attività di ricerca su filoni identificati come prioritari, individuando progetti di ricerca integrabili con più generali progetti di ricerca nazionale. La Difesa dovrà, inoltre, identificare quali tecnologie e sistemi devono necessariamente essere perseguiti attraverso collaborazioni, soprattutto europee, al fine di mantenere e rafforzare le capacità nazionali. *Per le aree nelle quali siano presenti eccellenze conoscitive e tecnologiche, ma non ci siano esigenze immediate nazionali delle Forze armate, dovranno essere identificati possibili mercati esteri d'interesse al fine di assicurare il mantenimento delle capacità tecnologiche e industriali estendendo l'inserimento del supporto logistico di lungo termine nel contratto di acquisto e, se utile, dell'addestramento iniziale.*

Al contempo, il Libro Bianco evidenzia come le acquisizioni militari restino ancora impostate su una dimensione nazionale. Tale aspetto richiede necessariamente una maggiore spinta alla collaborazione europea anche nelle attività di sviluppo, acquisizione e supporto dei sistemi di ammodernamento ed equipaggiamento delle Forze armate. Analogamente il Documento considera necessarie forme di cooperazione in ambito internazionale anche ai fini della sostenibilità finanziaria di determinati progetti e la possibilità/opportunità di esportazioni, importante risorsa nei rapporti intergovernativi tesi alla cooperazione militare.

Per quanto concerne, invece, le relazioni tra la Difesa e il comparto industriale nazionale il Documento, anche ai fini di una maggiore integrazione europea nel settore della difesa, considera essenziale ai fini della sicurezza e della difesa, una stretta collaborazione tra l'industria della Difesa e l'Amministrazione.

Al riguardo, si prevede, in particolare, che nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Segretario Generale della difesa /Direttore Nazionale degli Armamenti predisponga<sup>[1]</sup>, per l'approvazione del Ministro della difesa e degli altri Ministri interessati, una Strategia Industriale e Tecnologica (SIT), con la quale implementare una nuova strategia di collaborazione ad ampio spettro tra la Difesa, l'industria e il mondo universitario e della ricerca. Nella SIT saranno definiti gli obiettivi di lungo termine, le competenze specifiche, le modalità di interrelazione e di sviluppo delle iniziative, sia al fine di garantire una più ampia rispondenza del "sistema Paese" alle esigenze di sicurezza e difesa future, sia per favorirne la competitività internazionale, lo sviluppo scientifico e tecnologico e le prospettive occupazionali.

Con riferimento, invece, ai sistemi di acquisizione, anche in vista di un miglior utilizzo delle risorse a disposizione, il Documento sottolinea la necessità di realizzare un processo di acquisizione sempre più interforze promuovendo altresì, l'acquisizione di sistemi ad utilizzo duale ed evitando, inoltre, duplicazioni di sistemi. Il Documento preannuncia, poi, apposite iniziative volte a rivedere, al fine di semplificarle, le modalità che regolano il processo di acquisizione e collaudo delle forniture per l'Amministrazione Difesa. Si prevede, inoltre, di rivedere il modello delle acquisizioni trasformando la natura e i contenuti del rapporto tra industria e Amministrazione della Difesa da semplice fornitura a partnership strategica. A tal fine il Documento prevede, infatti, di estendere il contenuto del contratto di acquisizione anche al supporto logistico di lungo termine, all'addestramento, agli aggiornamenti. Il Documento prende, inoltre, in considerazione la possibilità che alcune attività di manutenzione e di gestione tecnica dei sistemi, attualmente svolte dalla Difesa, possano essere in futuro realizzate da soggetti terzi (imprese e aziende private). In tale ambito si ipotizza la possibilità che l'industria assorba alcune strutture tecnico-industriali della Difesa e, grazie a specifiche norme, il relativo personale, subordinatamente all'esigenza di mantenere un settore industriale efficiente e competitivo e di non compromettere le prioritarie esigenze di sicurezza.

Sempre in relazione ai profili contrattuali, il Libro bianco sottolinea, come in futuro saranno preferiti processi di "acquisizione a spirale", con cicli successivi di studio delle soluzioni, sperimentazione, realizzazione, spiegamento, impiego operativo e valutazione dei risultati e successivo adattamento progressivo.

Tale soluzione dovrebbe consentire, infatti, rispetto all'attuale formulazione contrattuale, un miglior adeguamento nel tempo delle soluzioni tecniche ai problemi operativi e un maggiore controllo dei costi e delle tempistiche di aggiornamento, per far fronte all'evoluzione tecnologica del settore.

Per quanto riguarda, infine il tema della pianificazione il Documento prefigura un nuovo ciclo di pianificazione, coerente con quanto elaborato in ambito europeo e di alleanza atlantica, per la realizzazione, da parte degli organismi tecnico-operativi, di un documento programmatico quindicennale di pianificazione generale.

## Il disegno di legge A.S. 2728

Lo scorso 10 febbraio 2017 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta della Ministra Pinotti, in attuazione del "Libro Bianco", il disegno di legge di riorganizzazione dei vertici del Ministero della Difesa e delle relative strutture, di delega al Governo per la revisione del modello operativo e del modello professionale delle Forze armate e la riorganizzazione del sistema della formazione.

Presentato in Senato il 10 marzo 2017 e assegnato alla 4<sup>a</sup> Commissione Difesa il 24 marzo seguente, il

ddl [A.S. 2728](#) è stato incardinato il 28 marzo 2017. Il provvedimento è articolato in due capi per complessivi 11 articoli. Il capo I (articoli 1-7) reca disposizioni di diretta applicazione - inerenti alla "governance", all'alta formazione, alla sanità, all'avanzamento dei dirigenti militari - mentre il Capo II (articoli 8-11) contiene le deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, la rimodulazione del modello professionale nonché per la riforma del sistema di formazione.

Nel dettaglio il Capo I (composto dagli articoli da 1 a 7) reca norme di diretta applicazione volte a riorganizzare i vertici della Difesa. Oltre alla un'attualizzazione delle attribuzioni politiche del Ministro della Difesa (art. 1), infatti, il provvedimento si incentra sul rafforzamento delle attribuzioni del Capo di Stato maggiore della Difesa, che diventa figura centrale in materia di pianificazione e impiego delle Forze armate, della logistica, della formazione e del comando operativo dello strumento (art. 2).

Si prevede, inoltre, l'istituzione della nuova carica di Direttore nazionale per gli armamenti e responsabile per la logistica, cui sono attribuite sia le funzioni di *procurement* dell'attuale Segretario Generale (nella veste di Direttore nazionale degli armamenti), sia quelle di supporto generale e logistico, oggi esercitate dal Capo di Stato maggiore di Forza armata (art. 3). A loro volta, le attribuzioni del Segretario Generale della Difesa (carica destinata a essere ricoperta da un civile) sono riviste in chiave prevalentemente tecnico-amministrativa, con esclusione delle precedenti funzioni di Direttore nazionale degli armamenti (art. 4).

Disposizioni sono poi dettate in materia di formazione (art. 5), tramite l'istituzione del Comando della formazione interforze per l'esercizio delle funzioni di direzione unitaria della formazione della difesa e di comando della formazione interforze e della ricerca, e del Polo per l'alta formazione e la ricerca.

Ulteriori interventi riguardano infine la riconfigurazione dell'ispettorato generale della Sanità militare (art. 6), e la revisione delle commissioni per l'avanzamento degli ufficiali con grado dirigenziale (art. 7), tra cui rileva la riduzione ad un unico collegio delle quattro attuali Commissioni di vertice (una per ciascuna Forza armata).

Il Capo II del disegno di legge reca invece le deleghe al Governo per la revisione generale dello strumento militare. Sono previsti, in particolare, principi e criteri direttivi in materia di revisione del modello operativo (all'art. 8, 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 ed una marcata standardizzazione organizzativa), rimodulazione del modello professionale (all'art. 9, con l'obiettivo di assicurare, senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato, una più bassa fascia di età dei militari in servizio, fermo restando il modello a 150.000 unità definito dal Codice dell'ordinamento militare e dalla [legge n. 244 del 2012](#), personale militare (sempre all'art. 9, attraverso la modifica del sistema di avanzamento degli ufficiali generali e la revisione del quadro giuridico in materia di impiego in ambito interforze, internazionale e presso altri dicasteri del personale delle Forze armate), e riorganizzazione del sistema della formazione (art. 10), salvaguardando le peculiarità formative di ciascuna Forza armata ma garantendo una direzione unitaria e valorizzando altresì, in linea con le previsioni del "Libro bianco" del 2015, lo sviluppo delle capacità di interoperabilità in ambito internazionale. L'ultimo articolo del provvedimento detta, infine, le disposizioni procedurali per l'esercizio delle suddette deleghe, compresa l'attività consultiva delle Commissioni parlamentari.

Nel corso della seduta dell'11 ottobre 2017 la Commissione difesa del Senato ha conferito mandato al relatore di riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge n. 2728, come emendato.