

Francesco Tosato

***IL CONTRIBUTO DELLA DIFESA ITALIANA ALLA
SICUREZZA INTERNAZIONALE TRA IMPEGNI
OPERATIVI E INVESTIMENTI PER IL FUTURO***



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

Il contributo della Difesa italiana alla Sicurezza Internazionale tra impegni operativi e investimenti per il futuro

di

Francesco Tosato



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

Finito di stampare nel marzo 2018 dalle edizioni **Chillemi** - Roma

**IN COLLABORAZIONE CON
LO STATO MAGGIORE DELLA DIFESA
CHE DETIENE LA PROPRIETA'
INTELLETTUALE DELL'OPERA**

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI A NORMA DI LEGGE E A
NORMA DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI.

È ILLEGALE E VIETATA LA RIPRODUZIONE, LA
MEMORIZZAZIONE, LA TRADUZIONE, LA TRASMISSIONE,
NONCHÈ L'ADATTAMENTO TOTALE O PARZIALE, DI
QUALSIASI PARTE (TESTI, IMMAGINI, O ALTRI ALLEGATI)
DI QUEST'OPERA, IN QUALSIASI FORMA O TRAMITE
QUALSIASI MEZZO O SU SUPPORTO INFORMATICO,
PER QUALUNQUE SCOPO E SENZA L'APPOSITO
PERMESSO SCRITTO DA PARTE DELLO
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA

Indice

<i>Prefazione del Ca.SMD</i>	9
Introduzione	15
1 - Il quadro geostrategico e le sfide alla sicurezza per la Difesa nazionale	19
2 - La nuova struttura delle Forze Armate: tra esigenze operative e vincoli di bilancio	41
3 - La dimensione economica della Difesa: un nuovo equilibrio tra esigenze operative e collaborazione internazionale	57
Conclusioni	71

Prefazione del
Capo di Stato Maggiore della Difesa,
Generale Claudio GRAZIANO

Prefazione del
Capo di Stato Maggiore della Difesa,
Generale Claudio GRAZIANO

A fronte di uno scenario mondiale in cui le aree di crisi si sono ampliate, diventando più complesse e imprevedibili, e dove concetti di “difesa avanzata” e “sicurezza interna” rappresentano le due facce della stessa medaglia, le Forze Armate sono chiamate ad aggiornare le proprie capacità alle esigenze attuali.

I criteri e le linee d'azione da sviluppare nel breve e medio periodo, esemplificati nel “Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa”, delineano l'architettura di un piano di riforme fondamentali da perseguire, la cui attuazione consentirà alle Forze Armate il continuo assolvimento dei propri compiti istituzionali. Tale approccio garantirà, al contempo, il modello di governance e di organizzazione più funzionali ai moderni principi di efficacia, efficienza ed economicità.

L'obiettivo è quello di rafforzare la dimensione interforze di uno strumento sempre più integrato a livello internazionale, in prospettiva di ottimizzarne l'efficienza operativa attraverso la convergenza degli sforzi e l'unicità degli intenti.

Si tratta di uno sforzo che le Forze Armate perseguiranno con determinazione e che dovrà essere accompagnato da interventi per la stabilizzazione delle risorse, necessarie non solo al funzionamento dello Strumento Militare ma anche dedicate agli investimenti, che possano garantire certezza e coerenza ai programmi di sviluppo capacitivo per sostenere il livello di ambizione nazionale.

L'obiettivo della stabilizzazione dei bilanci della Difesa dei Paesi membri è sentito tanto dall'Alleanza Atlantica quanto dall'Unione Europea che sta accrescendo il suo ruolo di global provider di sicurezza e stabilità, promuovendo l'integrazione non solo sul piano operativo ma anche dello sviluppo capacitivo, con gli strumenti di cooperazione strutturata.

Una prospettiva che avrà un impatto concreto nelle politiche finanziarie nazionali, per rispondere alla domanda di impegno e concretezza formulata dall'Unione ed ovviare, in parte, alle ristrettezze contingenti dei bilanci della Difesa dei Paesi Membri.

Oggi, più che mai, la dimensione Euro-Atlantica è un'opportunità preziosissima per confrontarsi sulle attuali sfide alla sicurezza, ricercando proprio nella cooperazione e nello sviluppo di sinergie condivise, modelli di collaborazione che portino a soluzioni efficaci e durature.

Una dimensione irrinunciabile per le nostre Forze Armate che dal secondo dopoguerra ad oggi hanno operato nelle diverse

aree di instabilità del globo, offrendo tangibili prove dell'elevato livello di interoperabilità e multidisciplinarietà raggiunto e confermandosi componente determinante del nostro "Sistema Paese".

Grazie al livello qualitativo raggiunto e al significativo connotato di avanguardia operativa e tecnologica di cui sono portatori, gli uomini e le donne "con le stellette" offrono concrete e brillanti prove di prontezza, professionalità e flessibilità, arricchite dall'intrinseca vocazione – tutta italiana – a relazionarsi in modo aperto e costruttivo con la realtà dei Teatri operativi in cui si trovano ad operare, nel pieno rispetto delle tradizioni, culture e identità locali.

Una combinazione vincente, che da sempre suscita unanime plauso e apprezzamento nella comunità internazionale e identifica nella cosiddetta "Italian way" un modello efficace di gestione imparziale, trasparente e ferma delle situazioni di crisi.

Il Capo di Stato Maggiore della Difesa

Generale Claudio GRAZIANO



Introduzione

Introduzione

La Difesa italiana rappresenta un fondamentale asset strategico che, nel corso degli ultimi decenni, ha sempre saputo adattarsi alle necessità del Paese. Archiviata la stagione della Guerra Fredda, le Forze Armate italiane hanno completato il processo di professionalizzazione e hanno affrontato con successo la stagione degli impegni internazionali che continua ancora oggi.

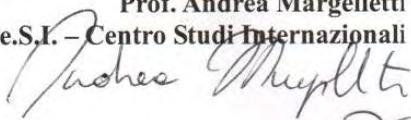
Le lezioni apprese nei teatri operativi ai quattro angoli del mondo hanno posto le basi per un profondo rinnovamento dottrinale e strategico delle Forze Armate. Oggi, tuttavia, la velocità di deterioramento degli equilibri internazionali unita alla presenza di minacce ibride e terroristiche dai contorni difficilmente identificabili, costringe il nostro Paese ad interrogarsi ulteriormente su come adempiere al dovere di proteggere i propri cittadini dalle minacce (esterne e interne) e su come difendere gli interessi nazionali in un contesto internazionale dominato da logiche sempre più competitive anziché cooperative.

Questo studio del Ce.S.I. vuole essere un contributo di pensiero per stimolare una riflessione del Sistema-Paese che vada a delineare delle prospettive credibili che coinvolgano la dimensione politica, quella militare, la controparte industriale nazionale e, infine, necessariamente, quella finanziaria legata

alla sostenibilità. Solo attraverso una sintesi armonica che coinvolga questi 4 fondamentali “pilastri” sarà possibile delineare un equilibrio tra le necessità primarie di difesa nazionale, il ruolo del Paese nelle alleanze di riferimento (NATO e UE) e la preservazione del *know-how* tecnologico specifico del comparto Difesa e Sicurezza.

Da come il Paese risolverà questa difficile equazione, dipenderà larga parte della sua futura competitività politica ed economica nell’arena del nuovo mondo multipolare.

Prof. Andrea Margelletti
Presidente Ce.S.I. – Centro Studi Internazionali

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrea Margelletti', with a stylized flourish at the end.

1

Il quadro geostrategico e le sfide alla
sicurezza per la Difesa nazionale

1 - Il quadro geostrategico e le sfide alla sicurezza per la Difesa nazionale

Gli Anni Duemila hanno generato considerevoli cambiamenti per quanto concerne il quadro di sicurezza e difesa del nostro Paese scardinando definitivamente le illusioni che i cosiddetti “dividendi della pace” post Guerra Fredda potessero essere un risultato permanente.

Gli attentati di al-Qaeda dell'11 settembre 2001 e le conseguenti campagne militari in Afghanistan e Iraq hanno portato ad un progressivo indebolimento dell'economia e dello strumento militare americano, ulteriormente aggravato dalla crisi dei mutui *subprime* che, a partire dal 2007, ha colpito prima il continente nordamericano per poi trasformarsi in una recessione generalizzata che ha avuto pesanti effetti su tutte le principali economie occidentali. Tale situazione ha contribuito non poco a generare nella società civile americana ed europea un diffuso senso di avversione verso interventi militari sempre più lunghi, costosi in termini di vite umane ed economici e dal fine ultimo difficilmente comprensibile.

Di conseguenza, il combinato disposto della crisi economica e della stanchezza dell'opinione pubblica per le estenuanti campagne di *counterinsurgency*, culminate con il ritiro dei soldati americani dall'Iraq nel dicembre 2011, ha posto le basi, durante la Presidenza Obama, per un progressivo cambiamento dei rapporti di forza a livello internazionale che sono passati da un centro

unipolare, gli Stati Uniti, tipico degli Anni Novanta ad un nuovo instabile paradigma multipolare. Tale schema è incentrato, oltre che sugli USA, anche su alcune potenze emergenti ossia Cina, India e una rediviva Russia, in aggiunta ad alcuni attori regionali come Iran e Corea del Nord.

Il ritorno ad un'organizzazione dei rapporti di forza multipolare ha avuto effetti strategici non trascurabili sull'Europa soprattutto a partire dal 2012, con il lancio da parte dell'Amministrazione Obama della strategia del "Pivot to Asia". Infatti, sulla base di questo nuovo sforzo di Washington volto a concentrare le proprie risorse diplomatiche e militari nel Far East in un'ottica di competizione sempre più serrata con la Cina e di deterrenza nei confronti della crescente minaccia nucleare della Corea del Nord¹, è iniziato un veloce ridimensionamento della presenza militare statunitense in Europa giudicata ormai un teatro marginale, culminato nel 2013 con il ritiro altamente simbolico dell'ultimo carrarmato M1 Abrams dello US Army dal nostro continente.

Tuttavia, il ri-orientamento della politica estera e delle Forze Armate americane verso l'Estremo Oriente è avvenuto in una fase in cui, invece, l'area Euro-Mediterranea e mediorientale covavano i germi di una instabilità crescente e duratura. Infatti, a seguito dello scoppio delle cosiddette "Primavere Arabe" la sponda sud del Mediterraneo, a partire dal 2011, ha

¹ Pyongyang è da tempo impegnata in un aggressivo programma di sviluppo di capacità nucleari e balistiche in contrasto con la Comunità Internazionale.

conosciuto un effetto domino che in pochi mesi ha fatto cadere i decennali regimi al potere in Tunisia, Libia, Egitto ed ha messo in seria difficoltà quello del Presidente Bashar Assad in Siria. Se Tunisia ed Egitto nel giro di qualche anno hanno ritrovato un barlume di stabilità, ben diversa è stata invece la sorte per Libia e Siria, sprofondate in due guerre civili, tutt'ora in corso, che hanno destabilizzato l'intera frontiera mediterranea dell'Europa con una crisi migratoria senza precedenti. A questo già complesso scenario si è aggiunto un ulteriore elemento di criticità rappresentato dalla proclamazione del Califfato da parte dell'ISIS a seguito della caduta nelle mani del gruppo terroristico della città irachena di Mosul nel giugno 2014. L'evento, dal fortissimo carattere simbolico per la galassia dei gruppi jihadisti attivi in tutta la regione del Medio Oriente e Nord Africa, ha comportato un sostanziale incremento delle attività terroristiche di matrice salafita non solo nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo (Siria, Libia, Egitto, Tunisia), ma anche direttamente nei Paesi europei a causa sia della efficacissima strategia propagandistica dello Stato Islamico, sia del ritorno dei *foreign fighters* continentali dai campi di battaglia iracheni e siriani.

Il 2014 non è stato un anno critico solo al confine sud dell'Europa, ma, purtroppo, ha riportato a livelli di quasi Guerra Fredda anche la tensione sul fronte orientale della stessa. Infatti, la Russia, approfittando della crisi politica interna dell'Ucraina seguita alle rivolte contro il Presidente Yanukovich e della contemporanea riduzione ai minimi termini della presenza militare statunitense nel continente, ha proceduto ad un'annessione *manu militari*

della strategica penisola di Crimea. Tale *blitz* ha sostanzialmente cambiato gli equilibri militari post 1991 nella regione del Mar Nero e ha aperto una crisi con l'Unione Europea (UE) e la NATO tuttora non risolta, ma, anzi, ulteriormente aggravata dal successivo sostegno politico e militare di Mosca alla ribellione filorussa della regione ucraina del Donbass. Un quadro internazionale così complesso, dinamico e ricco di potenziali insidie per la sicurezza nazionale non poteva lasciare indenne la Difesa italiana che, pur dovendo fare i conti con la cronica scarsità di fondi a disposizione, ha visto le proprie attività aumentare considerevolmente a partire dal 2011. Infatti, alle ormai stabili missioni principali sotto egida ONU nel Libano del Sud (Operazione *Unifil 2* dal 2006) e NATO in Kosovo (KFOR dal 1999) e Afghanistan (ISAF/*Resolute Support* dal 2005) si sono andati ad aggiungere ulteriori sfidanti impegni.



L'Italia ha un ruolo fondamentale nella missione UNIFIL in Libano e ha il comando del Settore Ovest con molteplici attività di supporto alle Lebanese Armed Forces

L'intervento nazionale ha visto un ruolo centrale dell'Aeronautica Militare impegnata con tutte le proprie componenti sia a supporto delle operazioni internazionali, sia a difesa dello spazio aereo nazionale da possibili minacce. Conseguentemente, con lo sfaldamento delle istituzioni libiche e la caduta del Paese in uno stato di totale anarchia, le organizzazioni criminali basate in Tripolitania, che gestiscono il traffico di esseri umani dall'Africa verso il continente europeo, hanno potuto incrementare drasticamente le proprie attività dando il via ad una crisi umanitaria tuttora in corso.

Dopo il primo intervento emergenziale affidato alla missione "Mare Nostrum", l'Italia ha ravvisato la necessità di avviare, il 12 marzo 2015, un'operazione di sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale, denominata "Mare Sicuro", per fronteggiare il degenerare della crisi libica e la pressione dell'emergenza migratoria. L'operazione ha il baricentro nelle acque internazionali prospicienti la Libia e si pone gli obiettivi di protezione delle fonti energetiche strategiche, dei transiti commerciali, delle attività di pesca, raccolta informativa su attività di matrice terroristica, nonché sull'organizzazione dei traffici illeciti, operando, infine, anche da cornice di sicurezza per le unità impegnate nel soccorso ai naufraghi nel Mediterraneo centrale (operazione EUNAVFOR Med).

Proprio dal dispositivo "Mare Sicuro", a seguito di una formale richiesta da parte del Governo di Accordo Nazionale libico giunta al nostro Paese a luglio 2017, è nata una missione di assistenza tecnica alla Guardia Costiera e Marina locale che ha

preso il nome “Nauras”. Tale missione è stata gestita attraverso un dispositivo aeronavale, pienamente integrato nella dimensione interforze. Dal 01 gennaio 2018, “Nauras” è confluita ufficialmente in “Mare Sicuro”.

Parallelamente, la Difesa contribuisce anche all’operazione “Themis”, lanciata da FRONTEX (l’Agenzia europea delle Guardie costiere e di frontiera) lo scorso 1° febbraio, sostituendo l’operazione “Triton”. “Themis”, sotto egida del Ministero dell’Interno, tra i suoi compiti continua ad includere la ricerca ed il soccorso come componente imprescindibile in base alle norme di diritto del mare, ma avrà anche un *focus* maggiore sull’esercizio dei compiti di polizia marittima e di *border control*. La partecipazione di assetti di vari dicasteri appartenenti ai Paesi membri europei contribuiscono a caratterizzarla quale operazione non solo interforze ma anche interagenzia.

Gli effetti di questo impegno sono stati determinanti, garantendo al Governo di Tripoli la possibilità di riprendere a pattugliare le proprie acque territoriali (grazie al supporto tecnico delle Forze Armate italiane), con un’evidente riduzione degli spazi operativi per gli scafisti.

La complessità della crisi libica, e il ruolo di rispettato mediatore tra le varie fazioni in campo che gioca il nostro Paese, hanno spinto Roma a supportare alcuni attori locali anche sul terreno libico per facilitare lo svolgimento di operazioni militari volte a contrastare il radicamento dei gruppi jihadisti contigui all’ideologia dello Stato Islamico.



Fregata classe FREMM e pattugliatore classe Comandanti impegnate nell'Operazione "Mare Sicuro" a protezione degli interessi nazionali nel Mediterraneo



Marinai della Guardia Costiera libica in addestramento con i colleghi italiani. La capacità libica di pattugliare le proprie coste è uno strumento essenziale per il controllo dei flussi migratori verso l'Europa

La scelta italiana è stata quella di schierare un ospedale da campo a supporto delle milizie di Misurata duramente impegnate contro i salafiti libici. La missione, iniziata nel 2016 e tuttora in corso, è denominata “Ippocrate” e vede l’ospedale militare italiano operare con personale interforze sotto la protezione di un contingente dell’Esercito. La missione Ippocrate si inserisce a pieno titolo nelle cosiddette attività di “*capacity building*” in quanto l’intervento della Difesa italiana mira non solo alla cura dei feriti, ma anche al sostegno alle autorità locali, attraverso la fornitura di medicinali e attrezzature e ulteriori attività di supporto per il personale libico. Il consolidamento delle strutture statuali libiche si intreccia inesorabilmente anche con l’attività di contrasto al traffico di esseri umani e alle organizzazioni criminali e jihadiste attive nella più vasta area del Sahel. In questa regione, fortemente destabilizzata da un mix di rivalità etniche e di contrasti per le scarse risorse naturali, il nostro Paese, nel corso del 2017, ha intrapreso una decisa azione diplomatica che si sta concretizzando nel corrente anno con l’invio di una missione militare in Niger. Tale nuovo impegno militare nazionale, a favore del governo e delle forze di sicurezza locali, si svolgerà nell’ambito delle iniziative di supporto al Forum G5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania e Niger), condotte dall’Italia in collaborazione con Francia e Germania.

L’impegno nazionale a contrasto dell’ideologia jihadista e del gruppo terroristico guidato dal Califfo Abu Bakr al-Baghdadi, non si esaurisce in Nord Africa ma, di concerto con la Comunità Internazionale, trova la sua principale espressione

nel teatro iracheno. Qui, infatti, dove l'ISIS è nato e ha avuto il suo massimo radicamento sociale e territoriale, dal 2014 le Forze Armate italiane operano a supporto tanto del governo federale iracheno quanto di quello regionale curdo. La missione nazionale prende il nome di “Prima Parthica” ed ha lo scopo principale di addestrare le nuove reclute delle Forze di Sicurezza curde e irachene affinché siano in grado di combattere efficacemente i jihadisti. Le attività di *Security Force Assistance* e *Stability Policing* vengono primariamente svolte da contingenti dell'Esercito, che si occupano del training alle Forze Terrestri locali, e dell'Arma dei Carabinieri, che, invece, hanno il compito di addestrare le Forze di Polizia in modo che siano in grado di rappresentare un presidio di legalità per tutte le componenti sociali, etniche e religiose scongiurando il riemergere di tensioni settarie potenzialmente incontrollabili.

Infine, un ruolo fondamentale viene svolto dalle Forze Speciali del COFS² che, attraverso il loro specifico *know-how* nella *Military Assistance*, supportano attivamente le unità di élite antiterrorismo di Erbil e Baghdad. Esistono poi due ulteriori *task force* specializzate dell'Esercito italiano che si occupano

² Comando interforze per le Operazioni delle Forze Speciali: è il comando che, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, pianifica e gestisce le operazioni delle Forze Speciali ossia: Gruppo Operativo Incursori della Marina Militare, 9° Rgt. d'Assalto Paracadutisti “Col Moschin” dell'Esercito, 17° Stormo Incursori dell'Aeronautica Militare e Gruppo Intervento Speciale dei Carabinieri. A partire dal 2018 anche il 4° Reggimento Alpini Paracadutisti “Monte Cervino” e il 185° Reggimento Paracadutisti RAO entreranno a far parte delle unità di prima linea del COFS.

rispettivamente della protezione della diga di Mosul e di assicurare il servizio di “Personnel Recovery” ovvero del soccorso e dell’evacuazione del personale militare alleato rimasto isolato o ferito in zona di combattimento.



L'Arma dei Carabinieri è fortemente impegnata nel teatro iracheno nell'addestramento delle forze di polizia nazionali e della regione autonoma del Kurdistan



Task Force “Praesidium” dell'Esercito di stanza sulla diga di Mosul



Incursori del GIS dei Carabinieri durante un'attività addestrativa. Le Forze Speciali del COFS sono sempre più impegnate in compiti di Military Assistance all'estero

Da ultimo, l'Aeronautica Militare schiera un'apposita *task force* dedicata alle attività di ricognizione e sorveglianza del territorio iracheno a favore della coalizione internazionale anti ISIS.

Anche grazie al contributo delle Forze Armate italiane, l'Iraq e la Comunità Internazionale hanno ottenuto, a fine 2017, un primo importante traguardo eliminando di fatto l'ISIS come entità "statuale" dal territorio del Paese. Ciò nonostante, la sfida per l'anno in corso, rimane quella di continuare il percorso di *capacity building* a favore delle legittime Forze di Sicurezza irachene al fine di scongiurare il possibile riemergere di *Daesh*, o di una sua filiazione, quale entità terroristica votata alla destabilizzazione delle istituzioni locali.



Cacciabombardieri AMX del 51° Stormo, rischierati in Kuwait, in decollo per una missione di ricognizione sui cieli iracheni. L'Aeronautica Militare è impegnata nelle operazioni di contrasto a Daesh dal 2014

Se come abbiamo visto, l'evoluzione negativa delle cosiddette Primavere Arabe e la nascita dello Stato Islamico hanno drasticamente aumentato, dal 2010 in poi, l'impegno delle Forze Armate italiane nell'area Middle East and North Africa (MENA), la crisi ucraina, a partire dal 2014, ha riportato in auge anche la necessità di assicurare una maggior credibilità delle capacità di difesa collettiva NATO lungo la frontiera orientale dell'Alleanza Atlantica. Infatti, il ritrovato attivismo militare di Mosca ha posto in allarme tutti i Paesi dell'Est Europa membri dell'Alleanza che hanno richiesto un sostanziale contributo difensivo da parte dei *partner* più attrezzati militarmente. Conseguentemente, il nostro Paese ha visto un costante impegno sul fronte della difesa aerea con specifiche *task force* dell'Aeronautica Militare distaccate di volta in volta in Islanda, nei Paesi Baltici e in Bulgaria al fine di incrementare le capacità di *Air-Policing* e deterrenza locali.



Velivolo Eurofighter del 4° Stormo dell'Aeronautica Militare impegnato nella missione NATO di Air Policing in Islanda

Nel 2016, poi, l'Alleanza Atlantica ha deciso, nel corso del vertice di Varsavia, di schierare in Polonia e nei Paesi Baltici 4 *battlegroups* multinazionali. Tali unità sono diventate operative nel giugno 2017 e il nostro Paese attualmente vi partecipa con un contingente dell'Esercito schierato in Lettonia. Infine, da gennaio 2018, l'Italia, schiera la Brigata Ariete alla guida della *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)* nuova realtà ad altissima prontezza operativa dell'Alleanza Atlantica specificatamente destinata al contrasto delle minacce ibride.

Complessivamente, contando anche le numerose missioni minori, attualmente la Difesa italiana è impegnata in operazioni all'estero con un totale, in media, di circa 7.000 uomini di tutte e quattro le Forze Armate.



Da gennaio 2018 l'Italia guida la VJTF NATO su base Brigata Ariete dell'Esercito

Oltre agli impegni fondamentali intrinseci nella “Funzione Difesa”, le Forze Armate, soprattutto nell'ultimo triennio, hanno visto crescere notevolmente anche le attività svolte sul territorio nazionale in concorso alla Sicurezza Interna e alla Protezione Civile.

Sotto il primo aspetto, l'inquietante serie di attentati di matrice jihadista che hanno sconvolto l'Europa, a partire dall'attacco del 7 gennaio 2015 alla sede del giornale satirico francese “Charlie Hebdo”, ha posto in tutto il continente la necessità di incrementare il livello di protezione dei *soft target* e della popolazione civile. Di conseguenza, anche il nostro Paese ha riformulato consistenza, mandato e dotazioni della missione “Strade Sicure” che, dal 2008, vedeva i militari dell'Esercito presidiare alcuni obiettivi sensibili nazionali.

Negli ultimi due anni, quindi, il contingente militare a supporto delle Forze di Polizia è stato ampliato, dagli originari 3.000, a poco più di 7.000 uomini divisi in raggruppamenti territoriali e impiegati non solo nella protezione di obiettivi statici, ma anche nel pattugliamento di siti particolarmente sensibili, come, ad esempio, stazioni dei treni e delle metropolitane delle principali città italiane.

Inoltre, per poter svolgere in maniera più efficace il proprio compito, i militari impegnati in “Strade Sicure” sono stati dotati dello status di Agenti di Pubblica Sicurezza che permette una maggiore capacità dissuasiva non solo nei confronti della minaccia terroristica, ma anche nei confronti dei fenomeni criminali più generali.

A questo già ingente spiegamento di forze, in caso di eventi con rilevanza internazionale, come ad esempio il recentissimo G7 di Taormina, tutte le Forze Armate sono chiamate ad aggiungere ulteriori assetti, specifici e temporanei, che vanno dalla difesa aerea e antimissile, a distaccamenti di forze speciali, alle infrastrutture di comando e controllo delle operazioni. Il G7, in particolare, ha visto un contributo della Difesa pienamente integrato in ambito interforze ed interagenzia – gestito dal Comando Operativo di Vertice Interforze (COI) – che ha portato il numero di unità impiegate sul territorio nazionale ad un picco di circa 10.000.



Paracadutista della Brigata Folgore impegnato nell'operazione Strade Sicure a protezione della Stazione Termini di Roma



Il Gen. Graziano passa in rassegna la task force delle Forze Speciali del COFS che ha protetto il G7 di Taormina

Per quanto concerne le attività di Protezione Civile, purtroppo il 2016 e l'inizio del 2017 sono stati caratterizzati dal disastroso terremoto che ha colpito il Centro Italia e dalle altrettanto nefaste eccezionali nevicate che hanno duramente colpito la popolazione residente lungo gli Appennini centro-meridionali. Anche in occasione di queste emergenze, le Forze Armate italiane hanno messo a disposizione del Ministero dell'Interno e della Protezione Civile nazionale le proprie capacità e competenze non appena richiesto. In particolare, nel momento di massima fase emergenziale, la Difesa ha schierato circa 4.000 uomini, 1.200 mezzi e una trentina di elicotteri. Nel complesso, le attività condotte dall'appositamente costituito "Raggruppamento Sabina" nel corso degli 8 mesi di operazione³ hanno spaziato dal soccorso e ricognizione al supporto logistico alla popolazione (distribuzione pasti, costruzione alloggi di emergenza e sistemi di urbanizzazione) per finire alle attività di vigilanza e presidio dei borghi abbandonati per prevenire atti di sciacallaggio.

Il 2017, inoltre, è stato anche un anno difficile sul fronte degli incendi boschivi durante la stagione estiva. Di conseguenza, il consueto apporto della Difesa alla campagna annuale anti-incendi è stato ulteriormente rafforzato con l'impiego sia di un maggior numero di mezzi aerei (di tutte le Forze Armate) sia di unità terrestri dell'Esercito impiegate in attività di spegnimento e prevenzione dei roghi.

³ Le attività delle Forze Armate a supporto della Protezione Civile sono iniziate il 24 agosto 2016 e sono terminate, per la fase emergenziale, il 3 maggio 2017.



Pattuglia di Alpini della Brigata Julia impegnati in attività anti sciacallaggio nelle aree terremotate del Centro Italia



L'estate 2017 è stata molto difficile sul fronte degli incendi boschivi e la Difesa è intervenuta in forze. Qui un elicottero AB-212 del Grupelicot 2 della Marina Militare impegnato in operazioni di spegnimento delle fiamme

Tutto considerato, la Difesa italiana, attualmente forte nel suo complesso di circa 170.000⁴ tra uomini e donne, esprime ogni giorno uno sforzo pari a 14.000 soldati impiegati sui fronti nazionali ed esteri. Si tratta di un impegno consistente, che contribuisce in maniera decisiva alla sicurezza del Paese, soprattutto perché tende ad operare in larga parte lì nelle aree di crisi dove l'instabilità nasce, allo scopo di limitare gli effetti della stessa e impedire alla minaccia di raggiungere il territorio nazionale.

La varietà dei teatri operativi, unita alla necessità di utilizzare al meglio le sempre risicate risorse disponibili, stanno spingendo la Difesa verso un processo di revisione dottrinale e di adattamento delle proprie strutture organizzative, in pieno spirito interforze ed inter-agenzia. Tale processo, tutt'ora in corso, ha lo scopo di rendere le Forze Armate più snelle, agili e idonee a proiettare efficacemente le capacità militari in uno scenario sempre più complesso come quello dell'area Euro-Mediterranea, ma di vitale importanza per gli interessi nazionali.

⁴ Questo numero considera il personale in servizio di Esercito, Marina Militare e Aeronautica Militare e non comprende le aliquote specifiche del personale dei Carabinieri utilizzabili nel comparto Difesa (circa 8.600 unità).

2

La nuova struttura delle Forze Armate:
tra esigenze operative e vincoli di bilancio

2 - La nuova struttura delle Forze Armate: tra esigenze operative e vincoli di bilancio

Sebbene la tradizione dell'impiego su larga scala delle Forze Armate italiane all'estero vada fatta risalire alla missione in Libano del 1982, è a partire dalla fine degli anni Novanta che gli impegni militari del nostro Paese hanno assunto una costanza ed una complessità nuova.

L'operazione NATO in Kosovo e, soprattutto, le missioni in Afghanistan ed Iraq hanno messo le Forze Armate italiane alla prova in contesti estremi dal punto di vista ambientale, ricchi di minacce asimmetriche e caratterizzati dalla necessità di un approccio sempre più integrato sia a livello nazionale che internazionale. Tutto ciò ha generato una serie complessa di lezioni apprese che la Difesa italiana ha continuato ad elaborare e che hanno interessato tanto gli aspetti tecnici e operativi, quanto quelli dottrinali.

Per quanto concerne gli aspetti tecnici e operativi, le Forze Armate italiane, a seguito delle costanti attività a contatto con elementi ostili, hanno iniziato una progressiva opera di miglioramento delle dotazioni e degli equipaggiamenti per incrementare il livello di protezione e di efficacia dei militari sul campo di battaglia.



Il VBM "Freccia" rappresenta il simbolo della modernizzazione delle Forze Terrestri e, nello specifico, delle nuove Brigate Medie Pluriarma

A tale attività si è unito un aggiornamento delle tecniche addestrative al fine di garantire un livello omogeneo di preparazione a tutte le unità prossime all'ingresso nei teatri operativi. La politica di investimento nelle capacità operative e di incremento delle attività addestrative si è ben presto, però, andata a scontrare con le esigenze di contenimento della spesa pubblica che, a partire dal 2011, si sono fatte via via più pressanti ed ineludibili a causa della crisi economica che ha colpito il Paese.

Conseguentemente, la Difesa ha ritenuto non più sostenibile finanziariamente l'originario modello a 190.000 unità delineato dalla riforma del 2004⁵ che ha sospeso la leva obbligatoria e,

⁵ Legge 23 agosto 2004, n° 226.

nel corso del 2012, è stata approvata la legge 244 di Revisione dello Strumento Militare. Tale provvedimento legislativo ha predisposto un sentiero progressivo di riduzione della consistenza delle Forze Armate che le porterà entro il 1° gennaio 2025 alla dimensione di 150.000 unità. Già dal 1° gennaio 2016, comunque, per effetto dei provvedimenti di “*Spending Review*” le consistenze organiche si sono attestate a 170.000 effettivi. La riduzione numerica si è resa necessaria per riequilibrare le risorse tra i tradizionali tre capitoli di bilancio del Personale, dell’Esercizio e dell’Investimento ormai pericolosamente sbilanciati verso il primo dopo anni di stanziamenti risicati tra l’1 e l’1,2% del PIL al massimo (a fronte di un valore obiettivo a livello NATO del 2%). Ciò nonostante, i nuovi livelli organici non vanno considerati come tassativi visto che un certo margine di flessibilità è stato introdotto nel 2017 con il provvedimento sul riordino delle carriere delle Forze Armate che consentirà, in caso di oggettiva necessità, l’arruolamento straordinario di un ulteriore contingente di volontari in ferma prefissata⁶.

In ogni caso, con i nuovi organici previsti, quindi, sarà possibile ribilanciare gli stanziamenti della Difesa, non solo e non tanto, verso il settore dell’Investimento, ma soprattutto, verso l’asfittico comparto dell’Esercizio. Questo settore comprende tutte quelle attività di manutenzione e aggiornamento mezzi, ripristino scorte (carburanti, munizioni, materiali) che sono fondamentali per l’operatività di uno

⁶ Decreto Legislativo 29 maggio 2017, n° 94.

strumento militare che, da anni, non si limita più ad attività di guarnigione, ma opera costantemente in teatri di conflitto in 3 continenti.

Il processo di revisione degli organici disposto dalla legge 244/2012 non poteva basarsi però, su una semplice logica “ragionieristica” di tagli lineari, ma doveva essere accompagnato da un’analisi aggiornata sul ruolo delle Forze Armate nel nostro Paese e sulle loro missioni attuali e future per adattare la nuova struttura al quadro di rischi e minacce attuali. Tale momento di riflessione politico-strategica e dottrinale è avvenuto con la pubblicazione, nel 2015, del Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa, un documento che, per ampiezza di scopo e portata riformatrice, mancava al nostro Paese dal lontano 1985⁷. Il “Libro Bianco, redatto dal Ministero della Difesa” è passato al vaglio del Consiglio Supremo di Difesa (e, quindi, del Presidente della Repubblica, Capo delle Forze Armate) ha tracciato la rotta della Difesa nazionale per il futuro andando a delineare un quadro preciso di compiti primari, attività in concorso ed evoluzione organizzativa a tendere per il prossimo decennio dello strumento militare nazionale.

Dal punto di vista dei compiti istituzionali delle Forze Armate il Libro Bianco identifica quattro Missioni fondamentali:

- 1) Difesa dello Stato in senso complessivo, ossia

⁷ Il Libro Bianco del 2002, infatti, viene in questo contesto considerato più una fotografia dell’esistente all’epoca che uno strumento di analisi e programmazione per gli anni successivi.

comprendendo non solo l'integrità territoriale, ma anche gli interessi vitali dello stesso, la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero, e la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione e di accesso al Paese.

- 2) Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei nel quadro sia del contributo alla difesa collettiva determinato dall'appartenenza all'Alleanza Atlantica sia della necessità di tutelare gli interessi vitali o strategici nazionali nel quadrante Mediterraneo.
- 3) Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali: in questo contesto ricadono alcune delle principali attività delle Forze Armate all'estero allo scopo di rafforzare i diritti fondamentali dell'uomo nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite. Un caso specifico, e piuttosto attuale, è la partecipazione nazionale alla coalizione globale anti-ISIS che coinvolge 73 Paesi.
- 4) Concorsi e compiti specifici: comprende tutte quelle attività che le Forze Armate svolgono in concorso con altre Istituzioni dello Stato a favore della pubblica utilità (concorso alla sicurezza interna e alla protezione civile, campagne antincendio, rifornimenti idrici alle isole minori).

Se questi sono i compiti fondamentali dello strumento militare italiano, il Libro Bianco segnala anche quali siano le aree geografiche di principale interesse dal punto di vista della

Difesa del nostro Paese, identificando oltre alle già citate aree Euro-Mediterranea ed Euro-Atlantica alcuni specifici spot strategici per la sicurezza nazionale quali il Corno d’Africa, il Golfo Persico ed il Sahel.

Complessivamente, quindi, viene delineata un’area di operazioni primaria per il nostro Paese che dallo stretto di Gibilterra arriva fino al Mare Arabico. In quest’area, infatti, è concentrato il grosso degli interessi economici nazionali che vanno dai giacimenti idrocarburici dell’ENI, all’interscambio commerciale marittimo⁸ (fondamentale per sostenere l’economia italiana basata sulla trasformazione industriale), fino alle linee di approvvigionamento energetiche (che permettono al Paese di diversificare i propri fornitori di gas e petrolio).

Dopo aver delineato il numero degli effettivi previsti, i compiti dello strumento militare e l’area di impiego principale, il Libro Bianco, facendo tesoro degli ultimi 20 anni di lezioni apprese durante le missioni all’estero, esprime anche un percorso di riforma di quella che è la struttura di comando, controllo e gestione delle Forze Armate per renderla più agile e veloce nell’esercitare l’effettivo controllo sullo strumento militare.

Nello specifico si tratta della piena attuazione della cosiddetta “Riforma Andreatta” del lontano 1997 che già prevedeva un rafforzamento sostanziale dei poteri del Capo di Stato

⁸ L’Italia scambia oltre l’80% delle merci via mare (232,5 migliaia di tonnellate), è la prima Nazione europea per import via mare e dispone rispettivamente della 12a flotta mercantile mondiale e della 3a flotta peschereccia europea. (Fonte: Prospettive e orientamenti di massima della Marina Militare per il periodo 2015-2025).

Maggiore della Difesa rispetto ai singoli Capi di Stato Maggiore di Forza Armata. Tale scelta, confermata e strutturata ulteriormente nell'ambito del Libro Bianco, si inserisce nel quadro della constatazione che ormai non esistono più operazioni militari "single service". Il quadro operativo è così complesso e variegato da richiedere fin dalla fase di pianificazione la predisposizione di campagne militari totalmente integrate tra le forze terrestri, navali, aeree e le componenti specialistiche come quelle spaziali e cyber.

Essendo questo lo scenario, è evidente che la responsabilità operativa della condotta delle operazioni militari anche nel nostro Paese (analogamente a quanto accade in Francia, Gran Bretagna e Spagna per esempio) deve essere ricondotta ad una figura unica ovvero il Capo di Stato di Maggiore della Difesa (Ca.SMD). Di conseguenza, il Ca.SMD nel quadro ordinativo andrà ad assumere il ruolo di vertice dell'area tecnico-operativa delle Forze Armate e quello di unico referente per il necessario raccordo tra lo strumento militare e l'Autorità politica.

Questa configurazione, garantirà una maggior velocità di esecuzione delle direttive strategiche impartite dal Governo per l'utilizzo delle Forze Armate e renderà chiari compiti, limiti e responsabilità di comando. Inoltre, la tradizionale rotazione tra Esercito, Marina e Aeronautica della massima posizione di comando dello strumento militare nazionale continua a consentire una adeguata rappresentazione di ogni componente e contribuirà a rafforzare ulteriormente quello spirito interforze che, già oggi, è parte integrante del bagaglio degli

ufficiali e dei sottufficiali dei ranghi intermedi, ma ancora a volte fatica ad affermarsi ai vertici delle singole Forze Armate.

Al fine di consegnare il comando operativo delle forze al Ca.SMD, il Libro Bianco ridisegna la struttura di comando delle Forze Armate attraverso la creazione del Vice Comandante per le operazioni alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Questa figura sarà posta al vertice di quello che oggi è il Comando Operativo di vertice Interforze (COI) e, su delega del Ca.SMD, eserciterà l'effettivo comando operativo dello strumento militare avvalendosi anche degli specifici comandi operativi delle singole Forze Armate⁹. In questo modo gli *staff* interforze del COI gestiranno, per il tramite del Vice Comandante per le operazioni, tutte le operazioni militari nazionali secondo gli ordini diretti del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Se questo è lo schema di comando e controllo per le operazioni classiche, la complessità dei campi di battaglia presenti e futuri prevede anche la necessità di effettuare operazioni speciali e nel dominio *cyber*.

Per quanto riguarda le prime, il Libro Bianco, tiene in altissimo conto la necessità di potenziare il comparto Forze Speciali per renderlo idoneo a compiere missioni strategiche sia all'estero sia sul territorio nazionale, in concorso al Ministero dell'Interno nel contrasto al terrorismo. Proprio la delicatezza del ruolo svolto dalle Forze Speciali della Difesa, fa sì che esse già da tempo siano

⁹ I comandi operativi di Forza Armata sono rispettivamente: COMFOTER per l'Esercito, CINCPNAV per la Marina e il COA dell'Aeronautica.

organizzate in uno specifico comando operativo autonomo, ossia il Comando interforze per le Operazioni delle Forze Speciali (COFS), che, anche nella nuova catena di comando, rimarrà alle dirette dipendenze del Ca.SMD, senza alcun passaggio intermedio, per ridurre al minimo i tempi tra l'input ad agire dato dall'Autorità politica e le fasi di esecuzione delle operazioni speciali.

Allo stesso modo, la crescente rilevanza strategica del dominio cibernetico pone nuove sfide che la Difesa deve affrontare nel suo complesso e, nella quasi totalità dei casi, in condizioni di scarsissimo preavviso e in collaborazione con altre amministrazioni dello Stato. Proprio per questo motivo il Libro Bianco ha posto l'accento sulla necessità di incrementare velocemente le capacità *cyber* militari al fine di colmare in breve tempo un pericoloso gap rispetto agli altri principali attori internazionali. La priorità di finanziamento data al progetto, fa sì che il neo costituito Comando Interforze per le Operazioni Cibernetiche (CIOC) dispone di una capacità operativa iniziale dal 2017, per poi raggiungere quella completa entro il 2019. Nel quadro della nuova struttura organizzativa, il CIOC, data la sua natura intrinseca di fornitore di capacità specialistiche a protezione delle forze, sarà posto alle dirette dipendenze del Vice Comandante per le operazioni (e quindi del Capo di Stato Maggiore della Difesa).

La nuova organizzazione dello strumento militare prevede che i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata si focalizzino sugli aspetti della generazione e preparazione delle forze mentre il nuovo Direttore Nazionale degli Armamenti e della Logistica

(DNAL) avrà il fondamentale compito di garantire lo sviluppo di un più efficiente sistema di *procurement* e di una struttura logistica veramente interforze ed integrata, superando, quindi, le attuali organizzazioni “*single service*” che attualmente non sono più rispondenti alle esigenze e generano aggravii di costo.

Come si vede, l'intero combinato disposto del Libro Bianco mira a compensare le riduzioni quantitative imposte dalla situazione economica del Paese con la creazione di una struttura di vertice che superi definitivamente i tradizionali steccati delle Forze Armate e porti ad una reale trasformazione interforze dello strumento militare nazionale risolvendo alcune tradizionali difficoltà storiche di interoperabilità che ormai non hanno più ragione di esistere.

Al di là del già citato comparto delle Forze Speciali e del dominio *cyber* che per la loro strategicità sono già pervasi da una notevole mentalità interforze, tale approccio dovrà diventare la norma anche in altri settori fondamentali per proiettare la capacità militare all'estero. Un settore in cui si attendono importanti sviluppi è quello delle operazioni anfibe. Infatti, alla luce dell'attuale quadro strategico e della posizione geografica dell'Italia, la Difesa italiana ha la necessità di disporre di una “Forza Anfibia Interforze” credibile ed efficace, correlata e commisurata al livello di ambizione nazionale ed in grado di intervenire – in autonomia, ovvero nell'ambito di azioni promosse dalla Comunità internazionale – prioritariamente nell'area Euro-Mediterranea, così come previsto dal “Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa”.

È un'esigenza sentita sin dal 2005, quando venne avviato il progetto CNPM (Capacità Nazionale di Proiezione dal Mare), attraverso il quale si intendeva creare un bacino di capacità anfibia in grado di assolvere le missioni richieste dalla NATO e dalle organizzazioni internazionali cui l'Italia fa parte. Nel corso degli anni, il pieno conseguimento di tali obiettivi è stato però "rallentato" da una serie di criticità oggettive, che non riguardano solo l'endemica carenza di fondi ma fanno riferimento – soprattutto – ad una mentalità non ancora matura in termini interforze. Nel frattempo, nell'area mediterranea si sono moltiplicate le minacce che richiedono – con sempre maggiore intensità – la disponibilità di capacità *expeditionary*, come quelle anfibiae.



Una blindo Centauro dell'Esercito prende terra da un mezzo da sbarco della Marina durante l'esercitazione nazionale Joint Stars 2017. Lo scorso anno ha visto un deciso impulso nell'implementazione delle capacità anfibiae interforze

Un ulteriore comparto dove il processo di amalgama interforze potrà dare risultati importanti è quello relativo alle flotte elicotteristiche. Nell'attuale contesto operativo, infatti, la mobilità verticale delle truppe è considerata essenziale tanto per la condotta delle operazioni della forza di manovra, quanto per assicurare supporto di fuoco ed evacuazione medica. Gli elicotteri, quindi, rappresentano sempre di più un fattore abilitante e la loro elevata disponibilità operativa risulta cruciale per l'esecuzione delle missioni.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali, la nuova organizzazione della grande logistica prevista dal Libro Bianco dovrebbe generare maggiori sinergie tra le Forze Armate per quanto concerne il supporto logistico dei velivoli ad ala rotante. Invece, considerando i profili di impiego, la gestione delle operazioni sotto il controllo diretto del COI dovrebbe comportare ulteriori benefici anche per quanto riguarda l'impiego degli stessi in chiave interforze. Un primo esempio di questo approccio si è già avuto durante l'esercitazione *Joint Stars 2017* in cui gli elicotteri dell'Esercito hanno operato a partire da unità navali della Marina Militare nel corso della simulazione di operazioni anfibia. La centralità dei velivoli ad ala rotante, infine, appare ancora più evidente per il comparto Forze Speciali che, a breve, riceverà delle nuove macchine appositamente configurate per poter soddisfare tutti i requisiti interforze espressi dal COFS.



Elicottero dell'Esercito AH-129D in operazione da bordo di una unità della Marina. Le nuove direttive per la Difesa prevedono un incremento delle sinergie interforze tra le diverse componenti elicotteristiche

Un esempio lampante di come le sinergie possano essere sviluppate in maniera efficace ottenendo economie senza pregiudicare il servizio viene dalla Sanità Militare. L'intero settore è stato riorganizzato a partire dal 1997 andando progressivamente a ristrutturare le specifiche articolazioni di Forza Armata con la creazione di un comparto interforze. Tale processo ha, quali elementi centrali, lo sviluppo della dimensione interforze dei nosocomi di Milano, Roma e Taranto, che saranno coordinati da un unico Ente centrale con il compito di garantire l'impiego unitario delle risorse umane e tecniche, ed una maggiore aderenza alle esigenze operative.

In conclusione, da quanto fin qui esposto, si intuisce come le operazioni anfibe e quelle aeromobili siano solo due dei

macro-settori in cui il nuovo approccio interforze spinto dal Libro Bianco dovrebbe permettere di ottenere la riorganizzazione in chiave riduttiva delle Forze Armate imposta dalle esigenze di bilancio, senza andare troppo ad incidere sulle capacità operative esprimibili. L'obiettivo di fondo della riforma, quindi, appare essere quello di preservare (e, possibilmente, affilare per alcuni aspetti) i "denti" dello strumento militare nazionale, riducendo invece la "coda" logistica che, per alcune impostazioni storiche, è rimasta ancora legata alla vecchia e mastodontica organizzazione vigente ai tempi del servizio di leva.

3

La dimensione economica della Difesa:
un nuovo equilibrio tra esigenze operative
e collaborazione internazionale

3 - La dimensione economica della Difesa: un nuovo equilibrio tra esigenze operative e collaborazione internazionale

Il tema degli stanziamenti da destinare alla Difesa è sempre stato piuttosto controverso a livello nazionale. Considerazioni di natura politica e sociale hanno spinto i vari governi italiani dal 1990 in poi a limitare le spese militari entro il valore massimo dell'1,5% del PIL¹⁰.

Tuttavia, se un approccio tendente al decremento poteva essere per certi versi comprensibile negli anni Novanta con la distensione militare in Europa seguita alla fine della Guerra Fredda, la situazione per le Forze Armate nazionali si è fatta via via più critica nel corso degli anni Duemila.

Infatti, il combinato disposto derivante dal consolidamento della nuova struttura professionale del personale al posto di quella di leva, unito alle crescenti esigenze dei diversi teatri operativi esteri¹¹ e alla rivoluzione networkcentrica¹² che ha coinvolto tutte le Forze Armate occidentali, avrebbero richiesto quanto meno una

¹⁰ Ragioneria Generale dello Stato, "La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia, anni 1862-2009", tavola 3, p. 21.

¹¹ Si pensi ad esempio alle difficili operazioni in Afghanistan e Iraq che hanno costretto le Forze Armate a ripensare completamente i criteri di protezione del personale con notevoli investimenti contro la minaccia IED (*Improvised Explosive Device*).

¹² Con il termine networkcentrico si identifica la rivoluzione tecnologica che ha investito anche il mondo militare e che mira a connettere sistemi d'arma, unità e sensori in una rete di comunicazione integrata sicura e costantemente connessa.

stabilizzazione delle risorse della Difesa attorno alla soglia dell'1,5% PIL. Tuttavia, la realtà è stata piuttosto diversa.

A partire dal 2008, con il peggioramento della situazione economica del Paese, il bilancio della Difesa ha iniziato un progressivo e costante percorso discendente che l'ha portato da un iniziale 1,35% all'1,21% del PIL del 2017 (pari a 20.786,7 milioni di euro)¹³ pur in presenza di un quadro internazionale di sicurezza in costante peggioramento. Se questo è lo stanziamento di competenza annuale del Ministero della Difesa, è, in realtà, necessario entrare più nel dettaglio per comprendere l'entità dei fondi disponibili per le Forze Armate.

Infatti, la cosiddetta "Funzione Difesa" che raggruppa gli stanziamenti per Esercito, Marina Militare e Aeronautica Militare pesa solo 13.212 milioni di euro essendo la differenza appannaggio dell'Arma dei Carabinieri per la "Funzione Sicurezza del Territorio"¹⁴ e di altre funzioni residuali¹⁵. Di conseguenza, il reale peso dello strumento militare nazionale sul PIL si ridurrebbe ad appena lo 0,8%.

Tuttavia, gli stanziamenti del Ministero della Difesa vengono di anno in anno integrati in maniera cospicua da parte di altri due Dicasteri dello Stato ossia il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

¹³ DPP 2017-2019.

¹⁴ Ovvero le attività dei Carabinieri a favore della sicurezza interna e dell'ordine pubblico.

¹⁵ Specificatamente le Funzioni Esterne e le Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria.

La ratio di questi interventi “esterni” a sostegno dello strumento militare va ricercata nelle specifiche competenze dei due dicasteri coinvolti. Il MiSE, infatti, è titolare delle politiche industriali del Paese e opera anche a sostegno dei programmi militari quando essi prevedono un sostanziale coinvolgimento delle aziende italiane del comparto difesa, aerospazio e, più in generale, operanti in settori considerati strategici per la Nazione¹⁶. Ecco, quindi, che il supporto del MiSE da molti anni ha assunto una dimensione strutturale soprattutto per finanziare il capitolo “Investimento” delle Forze Armate andando a ritagliarsi la parte del leone per quanto riguarda il sostegno ai principali programmi di ammodernamento delle Forze terrestri, aeree e navali nazionali.

Il MEF, dal canto suo, essendo titolare ultimo della capacità di spesa del Governo, interviene, invece, attraverso uno specifico fondo di finanziamento delle missioni all'estero che, per la loro natura di imprevedibilità, mal si presterebbero ad essere finanziate all'interno del bilancio ordinario del Ministero della Difesa. La gestione finanziaria delle missioni, poi, è stata recentemente riformata attraverso la legge 21 luglio 2016 n°145 che ha previsto, a partire dal 2017, il finanziamento complessivo delle missioni anno su anno sulla base di un fondo specifico del MEF appositamente predisposto già in sede di legge annuale di stabilità.

¹⁶ L'industria della Difesa nel nostro Paese genera un valore aggiunto di 11,7 Mld€ l'anno, impiega direttamente e indirettamente 158.503 occupati e produce un gettito fiscale di 4,8 mld€ l'anno (Studio Prometeia-Aiad 2017, “Il sistema industriale della difesa per il sistema paese”).

Da quanto fin qui esposto, si evince come un'analisi degli effettivi fondi a disposizione delle Forze Armate debba essere svolta utilizzando un metro diverso rispetto alla mera percentuale determinata dal peso del bilancio del Ministero della Difesa sul PIL nazionale dell'anno. A questo proposito il Ce.S.I. ritiene che il parametro oggettivo più adatto a svolgere un'analisi efficace sia la riclassificazione dei fondi per lo strumento militare nazionale secondo i criteri NATO.

Tale operazione permette di confrontare la componente Funzione Difesa e Carabinieri esclusivamente impiegati per la Difesa¹⁷ per l'omonimo Ministero, con i già citati fondi MiSE e MEF. A queste risorse vanno aggiunti gli oneri pensionistici per i militari e i civili della Difesa. Sulla base di questa metodologia NATO, le risorse che il Paese dedica effettivamente alle proprie Forze Armate si attestano a 20.786,7 milioni di euro, pari all'1,21% del PIL per il 2017 a valori correnti.

¹⁷ Per convenzione il Ministero della Difesa considera dispiegabili per le proprie esigenze 8.600 Carabinieri per un impegno di spesa complessivo pari 550 milioni di euro al 2016 (fonte DPP 2017).

Bilancio Spese Difesa 2017 riclassificato NATO¹⁸	
Funzione Difesa	13.212,00M€+
Fondi MiSE 2017	2.704,00 M€+
Pensioni INPS	2.200,00 M€+
Art. 1, comma 140 Legge di Bilancio 2017	203,00M€+
MEF Fondo Missioni 2017	997,20M€+
Carabinieri Difesa	550,00 M€+
Totale¹⁹	20.786,7 M€
PIL Nominale (a valori correnti) 2017 ²⁰	1.716.479 M€
Spese Difesa 2017/PIL in chiave NATO	1,21% (a valori correnti)

Tale limitato livello di risorse, sebbene fino ad oggi abbia permesso di sostenere i crescenti impegni internazionali determinati dalle ambizioni politiche del Paese, tuttavia ha costretto i pianificatori militari a rallentare in maniera

¹⁸ Fonte DPP 2017-2019

¹⁹ Al totale di 19.866,2 delle macro-voci citate vanno aggiunti ulteriori capitoli di bilancio minori come, ad esempio, le Funzioni Esterne (trasporto aereo di Stato, meteorologia, rifornimento idrico isole, servitù militari) e l'Ausiliaria che concorrono a generare il valore finale di 20.786,7M€.

²⁰ Tratto dalla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza per il 2017 utilizzato per il DPP 2017-2019.

considerevole quello che dovrebbe essere il graduale e costante processo di ammodernamento tecnologico delle Forze Armate. Tale processo, però, nel medio e lungo periodo risulta fondamentale sia ad assicurare le capacità di deterrenza verso potenziali attori ostili sia a mantenere il Paese nella prima fila degli alleati NATO.

Fino ad oggi, consapevoli della complessa situazione economica del Paese, le Forze Armate hanno sopperito ai tagli sacrificando soprattutto la voce dell'Esercizio, che è quella che identifica le spese di funzionamento dello strumento militare, vista l'impossibilità di agire sul Personale e la necessità di salvaguardare per quanto possibile il comparto Investimenti.

Questa strategia, per altro l'unica possibile, ha visto gli stanziamenti per l'Esercizio crollare del 52% tra il 2008 e il 2017 (da 2,7 Mld€ ad appena 1,3 Mld€)²¹, ma ha comportato un sostanziale deperimento dei livelli di prontezza operativa dello strumento militare. Infatti, ridurre i fondi per l'Esercizio in concreto significa che solo le unità militari destinate ad operazioni fuori area dispongono dell'adeguato addestramento, delle scorte di materiali e munizionamento e di mezzi efficienti e approntati.

È chiaro che una situazione di questo genere può essere gestibile in un contesto emergenziale come quello che ha caratterizzato le finanze pubbliche tra il 2011 e il 2015, ma, in seguito, dovrebbe essere ricondotta su binari di normalità

²¹ Fonte DPP. 2017-2019, p. 97.

pena il complessivo deperimento dello strumento militare stesso a livelli non più accettabili.

Un ulteriore elemento che dovrebbe essere considerato è anche quello relativo agli accordi politici sottoscritti al vertice di Galles del 2014 da tutti i Paesi dell'Alleanza Atlantica che impegnano i membri della stessa a raggiungere entro il 2024 una quota di PIL dedicata alla Difesa pari al 2%, ossia quasi il doppio di quanto attualmente destinato dall'Italia al proprio strumento militare.

Se, quindi, l'obiettivo del Paese è quello di salvaguardare l'operatività futura delle proprie Forze Armate e rispettare gli impegni con l'Alleanza Atlantica, è chiaro che urge individuare una nuova strategia di incremento del budget nazionale della Difesa che sia rispettosa sia dei vincoli di finanza pubblica, sia degli impegni internazionali sottoscritti. A tale proposito, un aiuto pare arrivare dalle performance dell'economia italiana che, per il 2017, dopo anni di recessione o stagnazione, sembrano segnalare l'avvio di una concreta ripresa che dovrebbe sostanziarsi con un +1,5% rispetto al PIL del 2016²².

Un seppur limitato miglioramento delle condizioni economiche del Paese potrebbe permettere un altrettanto equilibrato incremento delle risorse da destinare alla Difesa. A parere del Ce.S.I., già riuscire a raggiungere nel prossimo quinquennio il traguardo dell'1,5% del PIL dedicato allo

²² Stima FMI aggiornata a ottobre 2017:
http://www.adnkronos.com/soldi/economia/2017/10/10/pil-rialzo-stime-dell-fmi_ydQ8E98WbZ8CgjS7Y5xv1H.html

strumento militare, sarebbe sufficiente a riportare la prontezza operativa delle Forze Armate su livelli maggiormente accettabili mettendo anche in sicurezza quei programmi di ammodernamento ormai non più ulteriormente rinviabili. Un simile approccio, oltre a migliorare sensibilmente le capacità militari nazionali, avrebbe anche un non trascurabile effetto positivo sulle prospettive di crescita economica del Paese, visto che ogni euro di *procurement* militare investito nell'industria nazionale genera un moltiplicatore di valore aggiunto pari a 2,6 euro per l'economia italiana e un moltiplicatore pari a 2,7 per quanto concerne il gettito fiscale²³. Inoltre il comparto industriale della Difesa è da sempre uno dei più dinamici per quanto riguarda gli investimenti per la Ricerca e Sviluppo di nuove tecnologie e rappresenta l'11,5%²⁴ del totale nazionale delle spese in questo settore. Va da sé che le tecnologie sviluppate con i fondi pubblici per la Difesa sono, quasi sempre, di natura duale e vengono reimpiegate anche sul mercato civile a più vasto beneficio della collettività.

²³ Studio Prometeia-Aiad 2017.

²⁴ Per un valore di 1,4 miliardi di euro nel 2016. Fonte: studio Prometeia-Aiad 2017.



Velivolo F-35A dell'Aeronautica Militare. L'Italia è l'unico Paese europeo a disporre di una linea di assemblaggio finale (FACO di Cameri) per il più sofisticato cacciabombardiere di 5^a generazione occidentale

Se poi si guarda alle prospettive di integrazione europea, la capacità del Paese di assicurare un adeguato flusso di risorse ai programmi industriali militari, diventerà cruciale per consolidare il ruolo italiano all'interno della nascente struttura difensiva continentale, nonché per preservare il *know-how* tecnologico nazionale in sede di contrattazione UE circa i nuovi assetti industriali continentali. Infatti, l'entrata a regime del Fondo Europeo per la Difesa, a partire dal 2021, prevede stanziamenti per sviluppo e acquisizione su base europea pari ad un miliardo di euro l'anno (capaci di garantire un effetto moltiplicatore pari a 5 miliardi annui), mentre quelli per la Ricerca e Sviluppo congiunta si attesteranno a 500 milioni di euro annui. Appare chiaro che queste risorse saranno a disposizione di quei Paesi UE che avvieranno programmi militari congiunti sfruttando in particolare lo strumento della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).

La PESCO è stata ufficialmente lanciata lo scorso 11 dicembre e, attualmente, coinvolge 25 Paesi dell'Unione. La Commissione Europea e la *European Defence Agency* (EDA) hanno vagliato circa una cinquantina di proposte sviluppate da diversi cluster di Paesi europei, selezionando, ad oggi, 17 progetti, pronti a ricevere i finanziamenti comunitari. È chiaro, quindi, che il nostro Paese dovrà destinare cospicui fondi nazionali per poter “pesare” strategicamente allo stesso modo di Francia e Germania nei programmi considerati di cruciale interesse strategico per il proprio futuro militare e industriale.

D'altro canto, l'Italia sostiene fortemente la “politica della porta aperta” per garantire un adeguato livello di efficacia all'iniziativa.

A tal riguardo, facendo riferimento alla BREXIT, l'Unione Europea non potrà evitare di stabilire relazioni bilaterali “abilitanti” con i suoi principali *partner*, tra cui il Regno Unito che continuerà a mantenere un ruolo importante, avendo il comune obiettivo di rafforzare la sicurezza del vecchio continente.

Questa consapevolezza sull'impegno europeo ha portato l'Italia a proporsi quale leader di 4 progetti:

- famiglia di veicoli corazzati da combattimento (veicolo corazzato da combattimento / veicolo da assalto anfibio / veicolo blindato);
- Centro europeo di certificazione per l'addestramento degli Eserciti Europei;
- Pacchetto capacitivo militare rischierabile in caso di catastrofe;
- Sorveglianza e protezione portuale e marittima.



Varo della FREMM Federico Martinengo della Marina Militare. La cantieristica navale è un asset strategico nazionale al centro delle politiche di futura integrazione europea

Anche da un punto di vista di gestione finanziaria, la Difesa italiana attraverso la proposta della Legge Sessennale per il finanziamento dei maggiori programmi militari (contenuta nel Libro Bianco e nei provvedimenti legislativi collegati all'esame del Parlamento) si doterà dello strumento più adeguato per garantire la stabilità dei programmi di ammodernamento militare.

Infatti, tale quadro giuridico di riferimento, coprendo sostanzialmente l'arco di due Leggi di Stabilità, sarebbe in grado di determinare quel livello di certezza dei fondi disponibili (oggi forzatamente limitato al singolo anno di bilancio) tanto per i programmi nazionali, quanto per quelli europei collegati a risorse provenienti dal Fondo Europeo per la Difesa.

Per concludere, quindi, sarebbe opportuno che il Sistema Paese iniziasse una seria valutazione circa le modalità con cui riequilibrare ad un livello adeguato le spese militari tenendo conto in maniera omnicomprensiva del quadro strategico di riferimento, delle ambizioni di politica estera, delle necessità di funzionamento e ammodernamento dello strumento militare in chiave nazionale, NATO, UE e anche del ruolo che il comparto difesa svolge nella produzione di PIL e di presidio e sviluppo del *know-how* tecnologico nazionale. Un approccio così strutturato renderebbe anche politicamente più sostenibile la costante pressione dell'Alleanza Atlantica affinché tutti i Paesi membri facciano dei passi concreti per portare i bilanci della Difesa a raggiungere la fatidica “quota 2%” del PIL entro il 2024.

Conclusioni

Gli anni Duemila hanno visto una progressiva erosione degli equilibri geopolitici post Guerra Fredda e l'emergere di aspre tensioni derivanti dalle aspettative di nuove potenze regionali emerse grazie ai cambiamenti dei rapporti politici ed economici determinati dalla globalizzazione dei mercati e dei commerci.

In tale quadro di instabilità crescente, l'Italia è stata, ed è sempre più spesso, chiamata ad assumere non solo un ruolo militare a protezione dell'ordine internazionale, ma anche, ed è per certi versi una novità, a difesa dei propri legittimi interessi nazionali nel Mediterraneo.

In questo contesto, soprattutto a causa degli sconvolgimenti determinati dal fallimento delle cosiddette Primavere Arabe e dalla rinnovata forza della minaccia di matrice jihadista, le Forze Armate italiane hanno trovato vasto impiego sia nell'area Euro-Mediterranea in attività di contrasto al terrorismo internazionale, *Military Assistance* e *Capacity Building* a favore di Paesi amici (vedasi i casi di Iraq, Libia, Libano), sia nel territorio nazionale con il potenziamento dell'Operazione "Strade Sicure" in supporto alle Forze dell'Ordine per la protezione dei siti sensibili nazionali.

Inoltre, a causa della rinnovata situazione di tensione tra NATO e Russia determinata dall'annessione della Crimea da parte di Mosca nel 2014, lo strumento militare nazionale è

stato chiamato a contribuire maggiormente ad elevare i livelli di deterrenza dell'Alleanza Atlantica verso possibili ulteriori iniziative aggressive da parte di Mosca rinnovando la necessità di predisporre forze per impieghi più convenzionali rispetto a quelli ormai tradizionali di *peacekeeping* / *peace-enforcement*.

A fronte di questo quadro di sicurezza in continuo deterioramento, lo strumento militare nazionale ha anche dovuto fare i conti con la crisi economica che ha attraversato il Paese tra il 2008 e il 2015 e che ha visto il bilancio della Difesa subire una dolorosa serie di ridimensionamenti fino ad attestarsi ad appena l'1,2% del PIL nel 2017.

La risposta a questa situazione di non facile gestione è avvenuta attraverso una serie di provvedimenti strutturali (su tutti la legge 244/2012 e il Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa del 2015) che stanno determinando una progressiva riorganizzazione del modello di Difesa nazionale che, entro il 2024, dovrà attestarsi sulla soglia dei 150.000 uomini rispetto ai 170.000 attuali. L'apparato normativo discendente dal Libro Bianco, primo vero progetto di revisione complessiva della Difesa italiana dal lontano 1985, ha lo scopo non solo di ridurre i numeri delle Forze Armate, ma anche di realizzare una struttura di comando e controllo delle stesse più moderna, snella e incardinata in binari saldamente interforze. Il simbolo di questo processo riformatore sarà proprio il rafforzamento del ruolo del Capo di Stato Maggiore della Difesa che, nello spirito della riforma Andreatta del 1997, ne farà l'unico referente per l'Autorità

politica e l'effettivo comandante in capo di tutte le operazioni, eliminando ridondanze e duplicazioni.

A parere del Ce.S.I., però, questo processo di revisione della struttura e dei compiti delle Forze Armate rischia di essere vanificato nei fatti senza un impegno più chiaro del Sistema-Paese circa i livelli di finanziamento dello strumento militare nazionale.

È, infatti, del tutto evidente che, con risorse limitate ad appena l'1,2% del PIL, la macchina della Difesa rischia di andare incontro ad un irreversibile declino e di non poter contribuire ad assicurare quel ruolo da protagonista che, a parole, il Paese dice di voler recitare in sede atlantica ed europea.

Proprio la NATO, nel breve termine, rischia di trasformarsi in un punto dolente per la credibilità nazionale, visti gli impegni assunti da Roma e da tutti gli altri partner a raggiungere il parametro del 2% del PIL dedicato alla Difesa entro il 2024. Ad oggi, francamente, tale traguardo pare molto aleatorio; tuttavia, sarebbe già un ottimo risultato se fosse possibile individuare un percorso di crescita costante e moderata che porti il nostro Paese, entro un triennio, stabilmente attorno alla quota dell'1,5% del PIL destinato alla Difesa. Tale processo unito al tradizionale forte contributo materiale che l'Italia continua a dare alle missioni sotto l'egida del Patto Atlantico, metterebbe il Paese in una condizione di forza anche rispetto a partner economicamente più forti, ma certamente meno operativi del nostro sugli scenari internazionali.

Il tema delle risorse economiche dedicate alla Difesa riemerge anche sul fronte europeo, dove la PESCO rappresenta tanto un'opportunità quanto una sfida per il nostro Paese. Infatti, nessun altro Paese europeo si è speso quanto l'Italia per portare avanti una maggior integrazione delle capacità militari continentali per rendere finalmente credibile la strategia di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea.

Quindi, da un punto di vista politico-militare, il nostro Paese si trova in un'ottima posizione per poter plasmare la nascente struttura difensiva della UE, grazie alla futura sinergia tra l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Federica Mogherini, e il prossimo Presidente del Comitato Militare della UE, il Generale Claudio Graziano, che tra i loro compiti principali avranno quello di dotare la UE di un efficace meccanismo di comando e controllo delle operazioni militari lanciate sotto l'egida di Bruxelles.

D'altro canto, però, la PESCO rappresenta anche una vera sfida per il *know-how* e l'apparato industriale ad alta tecnologia italiano che rischia la marginalizzazione se Roma non sarà in grado di investire risorse adeguate per garantirsi parità di trattamento rispetto a Parigi e Berlino nei programmi cofinanziati attraverso lo *European Defence Fund*.

Da ultimo, con uno sguardo alle esigenze operative attuali, visto che già oggi giornalmente sono impiegati in territorio nazionale e oltremare circa 14.000 uomini e donne, la presenza di risorse aggiuntive renderebbe possibile valutare una eventuale riduzione dei tagli sugli effettivi della Difesa

rispetto al target di 150.000 unità da raggiungere entro il 2024. Tale operazione sarebbe quanto mai necessaria perché permetterebbe di allargare i nuovi arruolamenti contribuendo quindi a rallentare il progressivo innalzamento dell'età media dei militari italiani che già oggi sta raggiungendo livelli di guardia a causa della sostanziale riduzione del turnover che limita l'accesso dei giovani alle Forze Armate.

Da quanto fin qui esposto, si può apprezzare come le Forze Armate siano un strumento vitale e in continua evoluzione in sinergia con la strategia competitiva del Paese a livello globale. Ecco quindi, che le decisioni che coinvolgono il futuro assetto e finanziamento dello strumento militare sono strutturalmente collegate non solo alla sicurezza del Paese, ma anche alla sua capacità competitiva sui principali tavoli internazionali e sulla scena tecnologica e industriale globale dei prossimi anni. Per questa ragione vanno esperite tutte le possibili soluzioni di approccio interministeriale ed inter-agenzia per garantire la massima capitalizzazione delle attività svolte dalle Forze Armate tanto sul territorio nazionale quanto all'estero.



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

edizioni **Chillemi**