

Cattedra

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

A *Voi* che, con amore, avete saputo
infondermi i valori del mio essere.

INDICE

Introduzione.	pag.	1
1. Capitolo primo: l'analisi organizzativa delle strutture militari.	pag.	2
1.1. L'organizzazione militare.	pag.	3
1.2. Gli ordinamenti nelle forze armate.	pag.	4
1.3. Le future dimensioni organizzative.	pag.	6
2. Capitolo secondo: l'evoluzione normativa dei modelli organizzativi delle forze armate italiane.	pag.	10
2.1. L'evoluzione normativa nel decennio 1990-2000.	pag.	11
2.2. L'evoluzione normativa nel decennio 2000-2010.	pag.	16
2.3. L'evoluzione normativa nel decennio 2010-2020.	pag.	18
2.4. Conclusioni.	pag.	20
3. Capitolo terzo: l'attuale assetto organizzativo delle forze armate italiane.	pag.	22
3.1. Il Vertice politico-strategico.	pag.	22
3.2. Il Vertice militare.	pag.	24
3.3. L'assetto organizzativo e le strutture interforze.	pag.	26
3.4. L'integrazione interforze: sfide e obiettivi.	pag.	29
4. Conclusioni.	pag.	31
Bibliografia.	pag.	33

INTRODUZIONE

Sin dal primo momento in cui ho avviato lo studio preliminare dell'argomento di questa tesi di laurea, ho inteso rivolgermi ad una realtà istituzionale, organizzativa, amministrativa ed operativa che ha sempre rivestito per me una fonte di innegabile attrazione e profondo interesse: quella delle forze armate e della Difesa.

Una realtà che, unita alla mia passione per le materie manageriali, cresciuta progressivamente durante il mio corso di studi triennale in Economia e Management, mi ha condotto ad analizzare e studiare l'evoluzione degli assetti organizzativi propri della struttura militare, sia a livello teorico sia pratico che, a partire dalla conclusione della Guerra Fredda, hanno sensibilmente caratterizzato e profondamente influenzato la revisione strutturale, organica e dottrinale delle forze armate, con particolare riferimento a quelle italiane. In tale ottica, ho ritenuto opportuno accostare tale argomento ai contenuti propri dell'Organizzazione Aziendale, ritenendo l'esempio organizzativo e tecnico-funzionale della struttura militare particolarmente stimolante in termini di effettiva comparazione con quelli che sono i fondamentali lineamenti teorici della materia stessa.

L'approfondimento di quest'ultima, infatti, mi ha trasmesso numerose conoscenze inerenti al funzionamento delle organizzazioni "intese come entità sociali, guidate da obiettivi, progettate come sistemi di attività deliberatamente strutturati e coordinati e che interagiscono con l'ambiente esterno"¹.

In virtù di tale definizione ho ritenuto che le forze armate ed i loro apparati operativi e amministrativi costituissero un ideale "*case study*" ampiamente rappresentativo di un modello, particolarmente esteso e complesso, da cui discendono molteplici insegnamenti e spunti di riflessione certamente validi per chi, in ogni tipologia di organizzazione, si veda attribuita la responsabilità di coordinare, pianificare e strutturare dei sistemi in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati con tempestività, efficienza ed efficacia.

Gli eserciti hanno sempre cadenzato il corso della storia, registrando peraltro un costante processo evolutivo che si è rivelato fondamentale per l'affinamento delle "*best practice*" intese come modelli di riferimento, ampiamente suffragati dalla storiografia pratica che, ancora oggi, costituiscono riferimento, se non consolidato retaggio tradizionale, per tutti i sistemi di difesa nazionali ed internazionali. Inoltre, proprio come tutte le altre organizzazioni, le strutture militari sono composte da persone che interagiscono tra di loro nello svolgimento delle funzioni necessarie al raggiungimento di obiettivi condivisi e, proprio per questo, le forze armate e i corpi armati a ordinamento militare, sono direttamente ed inevitabilmente influenzati dall'evoluzione della società, divenendone compartecipe ed attiva espressione.

Proprio tali considerazioni permettono di poter analizzare tali istituzioni nel loro processo di cambiamento che, lungi dall'essere tradizionalmente rigido e tendenzialmente contrario a repentine trasformazioni, sembra invece essere stato realizzato con inattesa ed ideale sincronia con i principi base del management.

¹ Daft, L. R., *Organizzazione aziendale. Sesta Edizione*, Maggioli Editore, Rimini, 2017

Alla luce di tale ipotesi, ho ritenuto opportuno procedere con la preliminare analisi dei contributi teorici derivanti dai processi di riforma e aggiornamento condotti dal nostro Ministero della Difesa (v. Libro Bianco 2002 e 2015) e, successivamente, vista l'intrinseca funzione statale dello strumento militare, condurre un'opera di ricerca e di studio delle numerose fonti normative che hanno caratterizzato e indirizzato la funzionalità delle forze armate e del comparto della difesa nazionale, con lo scopo di identificare l'effettiva presenza di un processo evolutivo e, conseguentemente, di valutarne l'effettiva valenza organizzativa e istituzionale.

A tale scopo la finestra temporale presa in esame copre tre decenni, partendo dal 1990 e giungendo sino ai giorni nostri.

CAPITOLO PRIMO: L'analisi organizzativa delle strutture militari.

La storia millenaria dell'intera umanità è stata sempre caratterizzata dai rapporti di forza e dal confronto armato e, pertanto, costantemente scandita dall'esistenza e dall'evoluzione dello strumento militare che, in ogni epoca, ha costituito una prioritaria ed imprescindibile garanzia di potere, di difesa, di sicurezza e di affermazione per ogni popolo, nazione e stato.

Ecco che la disponibilità di eserciti numerosi, organizzati e ben preparati è sempre stata una "conditio sine qua non" essenziale ed irrinunciabile per affermare il proprio livello di ambizione, soprattutto in politica estera e, in tempi più recenti, nelle strategie di pace, stabilità, sicurezza, difesa e tutela dei prioritari e più diffusi interessi di ogni paese nel mondo.

In tal senso è possibile affermare che le organizzazioni militari sono espressione specifica, mirata, di ogni periodo storico e dei rispettivi stati che se ne sono avvalsi. Come ampiamente testimoniato dall'evoluzione storica degli eserciti mondiali, ciascuna organizzazione militare è influenzata da fattori ricorrenti quali lo sviluppo tecnologico, la situazione sociopolitica ed economica di riferimento, le potenzialità effettivamente esprimibili a fronte dei compiti istituzionali richiesti. Sebbene l'essenza degli eserciti ha trovato secolare motivazione nel ruolo di "*ultima ratio*" dell'azione politico-diplomatica secondo il pensiero espresso dal generale e teorico militare prussiano Karl Von Clausewitz "La guerra non è se non la continuazione del lavoro politico, al quale si frammischiano altri mezzi"² è altrimenti affermabile che la progressiva evoluzione degli scenari geo-strategici mondiali, almeno intervenuti dalla fine della "Guerra Fredda" e del "secolo breve", ha conferito alle attuali organizzazioni militari un più spiccato ruolo di pacificazione e stabilità internazionale. Il reiterato impiego dei contingenti militari in operazioni umanitarie e di pace ha, di fatto, aperto nuovi e forse inattesi scenari nella storia militare, passando dal mero ed inevitabile confronto armato all'impiego delle forze armate in iniziative di sempre più consistente spessore politico e diplomatico a livello mondiale.

Una evidente inversione di tendenza che da ultima e, se vogliamo, fallimentare opzione dell'azione politico-diplomatica ne diviene principale espressione proattiva, risolutrice e pacificante.

Altrettanto determinante è stata la progressiva e sempre più ampia importanza assunta dalle funzioni di supporto logistico nell'ambito più esteso delle operazioni fuori dai confini nazionali che, oltre alla tradizionale componente "*combat*", si estrinsecano in capacità d'intervento poliedrico, soprattutto in innovativi termini di cooperazione civile, ricostruzione infrastrutturale e del tessuto statale e sociale danneggiato da eventi di crisi. Ecco dunque che la realtà organizzativa, funzionale e gestionale delle organizzazioni militari è direttamente connessa con gli scopi ai quali le stesse sono demandate dal decisore politico, dalla postura di sicurezza e difesa dei rispettivi Stati e, pertanto, pur avendo, di massima, caratteristiche omologhe in termini di approccio strutturale e dottrinale le stesse vengono a differenziarsi una dall'altra a seconda della valenza più o meno strategica dei compiti assegnati. In tale ottica e ove necessario,

² Von Clausewitz, K., *Della Guerra*, Mondadori, Milano, 2017

è sempre più diffuso il ricorso a specifiche “task force” che, attagliate alle esigenze di missione e sulla base delle risorse nazionali o rese disponibili dalle nazioni aderenti a organizzazioni sovranazionali o a coalizioni all’uopo approntate, saranno in grado di svolgere un’ampia gamma di interventi, ivi incluso quello prettamente offensivo o, comunque, adeguato ad assicurare l’applicazione delle richieste misure di “*peace keeping*” o “*peace enforcement*” conformi alle “*rule of engagement*” applicate allo specifico profilo di missione.

1.1 L’organizzazione militare

Come già ampiamente desunto in premessa l’organizzazione militare si sviluppa sulla base di specifiche linee di azione dettate essenzialmente dal ruolo istituzionale che è chiamata a svolgere e sulla base di un approccio dottrinale consolidato che fa delle quattro branche dell’arte militare quali l’organica, la strategia, la tattica e la logistica i pilastri di riferimento della struttura tecnico-funzionale ed operativa delle forze armate. Essa risente intimamente delle caratteristiche politiche, sociali, economico –finanziarie e produttive del proprio Stato e, soprattutto, del contesto politico-strategico di riferimento che, per sua natura, essendo soggetto a repentini cambiamenti, impone tassative esigenze di tempestivo e flessibile adattamento al mutare delle situazioni. Negli stati democratici, le organizzazioni militari sono diretta espressione istituzionale e quindi esplicano la loro attività secondo i limiti imposti dalle direttive del vertice politico-strategico. In altri termini l’organizzazione militare è chiamata a sviluppare e a realizzare i provvedimenti e le attività di esclusiva natura tecnico-militare, necessari a fornire puntuale riscontro ed attuazione alla postura governativa di difesa e sicurezza, sia a livello nazionale che internazionale. Ciò sta a significare che i vertici militari, anche se godono della necessaria autonomia decisionale sulla scorta delle dirette responsabilità di comando, non hanno facoltà di interferire o discostarsi dai lineamenti politici impartiti alla base del loro operato. Altro aspetto saliente delle organizzazioni militari è rappresentato dallo “status giuridico” dei propri componenti che dipende dal sistema di arruolamento adottato e dalle specifiche esigenze di selezione e formazione dei quadri (Ufficiali e sottufficiali) che, ovviamente, si attagliano alla richiesta tipologia di struttura funzionale adottata. I modelli di reclutamento, essenzialmente professionale o basato sulla coscrizione obbligatoria, sono diretta espressione delle potenzialità finanziarie disponibili a fronte dei volumi di forza necessari per assicurare i compiti istituzionali assegnati e, in entrambi i casi, presentano pro e contro che possono certamente influenzare il miglior andamento dell’organizzazione stessa.

Se il militare professionale assicura un ritorno continuativo degli investimenti effettuati per la sua formazione ed il suo addestramento, è altrimenti vero che la base stipendiale e previdenziale correlata alla sua prestazione continuativa costituisce un vincolo economico di significativo rilievo a fronte delle finanze disponibili e dei volumi quantitativi di risorse umane sostenibili. Se il servizio di leva obbligatoria esprime più profondamente ed eticamente la fedele adesione del cittadino ai compiti di difesa del “sacro suolo della

Patria” è altrimenti vero che i costi sostenuti per assicurare tale dovere a tutti i giovani coscritti, peraltro per periodi sempre più limitati, comporta volumi di spesa non più sostenibili dalle disponibilità di budget.

Ecco dunque che l’organizzazione militare è vincolata in modo determinante dalle risorse umane e finanziarie a disposizione che, al di là di ogni più rosea aspettativa di carattere funzionale ed operativo, è seriamente condizionata dalla composizione quantitativa e qualitativa dei suoi effettivi e sul grado di efficace risposta che essi possono fornire in termini di “prontezza operativa” richiesta.

Quest’ultima è matematicamente programmabile e desumibile sulla scorta dei volumi di mezzi, materiali, risorse umane e livelli addestrativi ritenuti necessari per assolvere il compito richiesto ma se uno o più parametri di tale valore percentuale non sono rispondenti alle aspettative e ai prescritti requisiti è del tutto evidente che la specifica funzione militare pur essendo stata prevista, non è assolvibile in tutto o in parte, creando un “*vulnus*” funzionale all’organizzazione stessa. L’ordinamento militare dovrebbe pertanto essere quanto più lineare e coerente con tutti quei fattori, interni ed esterni, che contribuiscono a determinare requisiti e finalità strettamente aderenti alle effettive potenzialità esprimibili e, non solo, ai compiti istituzionali di previsto assolvimento. Per questo l’evoluzione delle organizzazioni militari si estrinseca sempre più nella realizzazione di branche ben definitive di settore che prediligano approfonditamente gli aspetti salienti di funzioni sempre più complesse ed impegnative che non si limitano alla sola conduzione delle operazioni ma che, in particolare, si rivolgono alle problematiche di carattere prettamente tecnico-amministrativo della Difesa, quali la ricerca e lo sviluppo tecnologico, il supporto logistico e gli approvvigionamenti, le infrastrutture e le comunicazioni, la gestione del personale e tutti i molteplici aspetti correlati al regolare funzionamento della struttura organizzativa stessa che, per loro natura, esulano dallo specifico ambito delle operazioni reali.

1.2 Gli ordinamenti nelle forze armate.

Gli ordinamenti nelle forze armate esprimono nel loro insieme un carattere di netta specificità certamente non rilevabile in altre organizzazioni di analogo livello istituzionale. Tale peculiarità non discende esclusivamente dalla particolare missione assegnata al comparto militare sia in pace e, soprattutto, in situazione di crisi o di guerra, ma anche da riferimenti di carattere tradizionale, morale e valoriale quali la fedeltà, la disciplina e l’onore che costituiscono un inestimabile quanto originale retaggio di identità, solidità, tenuta ed efficienza dell’intero sistema. In tal senso l’ordinamento della Difesa è recepito e quindi riconosciuto dalla prassi dello Stato di Diritto e nei suoi preminenti riferimenti costituzionali, quale realtà caratterizzata da preminenti aspetti di specificità e anche atipicità.

Nel merito, Vittorio Bachelet³, approfondendo tali caratteri distintivi delle istituzioni militari rispetto alle altre articolazioni dell’amministrazione statale, dichiara: “L’ordinamento militare, pur tendendo a divenire un

³ Vittorio Bachelet (Roma, 20 febbraio 1926 – Roma, 12 febbraio 1980) è stato un giurista e politico italiano. Docente universitario ed esponente della Democrazia Cristiana. Assassinato nel 1980 dalle Brigate Rosse presso l’università La Sapienza di Roma.

vero e proprio ordinamento interno - cioè una parte della struttura organizzativa dello Stato - ha costituito storicamente anche un'istituzione avente in sé una propria forza vitale e proprie regole di condotta che lo Stato di diritto ha piuttosto riconosciuto che imposto"⁴.

A differenza infatti di tante altre istituzioni, l'organizzazione militare è chiamata a fornire una prestazione di carattere prettamente operativo che, in termini di atti prodotti, non si presta ad analoghe valutazioni di legittimità e/o di convenienza. Anche i principi organizzativi delle forze armate si differenziano da quelli delle altre amministrazioni evidenziando una peculiare capacità e flessibilità di risposta che, chiaramente, si riflette nei propri ordinamenti anche in funzione della frequente esigenza di mutarli adattandoli ai cambiamenti dei vari scenari politici, strategici e finanziari di riferimento. Per questo, come sottolinea sempre Bachelet, mentre "negli uffici civili, per garantire l'oggettività, l'imparzialità e l'ideale immedesimazione nello Stato, l'ufficio tende a spersonalizzarsi in modo da diventare il centro di imputazione astratta delle funzioni attribuitegli, nelle organizzazioni militari la gerarchia militare è personalizzata"; "gli stessi rapporti tra gli uffici sono spesso rapporti tra persone"; "esistono due tipi di gerarchie: una di grado e una di comando. La prima è tipicamente personale"⁴. Questo evidenzia il valore del potere disciplinare nell'ambito militare a differenza di quello applicato o recepito in analoghe articolazioni civili ove esso è secondario rispetto al rapporto che ne lega i titolari allo Stato e all'assolvimento dei compiti di istituto. Di conseguenza, l'organizzazione militare è caratterizzata da un rapporto tendenzialmente autoritario che allinea, uniforma e razionalizza, in modo unitario e verticale, l'intera struttura grazie all'adozione di riferimenti disciplinari, etici e motivazionali che costituiscono riconoscimento solido e condiviso dell'autorità gerarchica. Il ricorso a valori tradizionali e simbolici e l'accentuato spirito di corpo, con il quale si tende a conseguire una forte coesione interna, limitano sensibilmente l'integrazione interforze a vantaggio di una profonda identificazione nel retaggio e nei valori fondanti di ciascuna forza armata.

1.3 Le future dimensioni organizzative

Nell'analisi degli assetti organizzativi delle Forze Armate a livello globale, ha rivestito elemento di particolare interesse lo studio delle dimensioni della progettazione organizzativa inerenti ai requisiti che caratterizzano l'operatività interna di un'organizzazione ma anche la definizione dell'ambiente in cui questa opera.

In particolare, le dimensioni organizzative ricadono in due tipologie:

1. Dimensioni strutturali;
2. Dimensioni contestuali.

La comprensione e lo studio di tali elementi permettono di poter sviluppare modelli organizzativi maggiormente efficaci ed efficienti in base agli elementi esogeni ed endogeni che caratterizzano l'organizzazione.

⁴ Bachelet, V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano 1962.

In tale contesto, la pluralità delle forze armate nel mondo ha avviato studi ed investito risorse per identificare gli assetti necessari per operare al meglio nei moderni scenari operativi, caratterizzati da connotazioni raramente osservate in precedenza e da elevati livelli di variabilità ed incertezza.

Particolarmente significative risultano essere le ricerche effettuate dal U.S. Army War College nel 2001 con lo scopo di identificare la migliore struttura organizzativa per le forze armate americane del futuro⁵.

Le dimensioni strutturali descrivono le caratteristiche interne di una organizzazione e costituiscono una base per il confronto, esse sono:

1. Formalizzazione: la quantità di documentazione riguardante l'organizzazione (comportamenti, svolgimento attività);
2. Specializzazione: grado con cui le mansioni vengono ripartite tra posizioni lavorative separate, di fatto un processo mirato di divisione del lavoro;
3. Gerarchia: rappresenta lo *span of control* di ogni dirigente e caratterizza il tenore dei rapporti verticali nell'ambito di un'organizzazione;
4. Professionalità: costituisce il livello di preparazione, formazione e addestramento dei dipendenti;
5. Indicatori del personale: sistemi di misurazione dell'impiego del personale nelle varie funzioni e uffici e, in particolare, riguardano il personale amministrativo, impiegati, staff professionale e i lavoratori diretti e indiretti.⁶

La previsione futura dell'organizzazione militare si sostanzia in una struttura più snella, interattiva e veloce, sempre meno radicata nei processi formalizzati del passato, grazie alla mirata rastremazione dell'apparato burocratico, a maggiori standard formativi, addestrativi e di "behavior" in grado di ridimensionare la consolidata rigidità comportamentale e procedurale che ha sempre caratterizzato le organizzazioni militari ed i suoi componenti.

In tema di specializzazione invece, gli apparati militari necessiteranno dello sviluppo di competenze sempre più specifiche che però dovranno essere accompagnate dall'incremento di collegamenti orizzontali con lo scopo di bilanciare le diversità in termini di conoscenze, capacità e funzioni.

Di particolare interesse risulta l'analisi dell'evoluzione necessaria in termini di gerarchia.

Appare infatti chiaro l'orientamento negli apparati militari, almeno di quelli del mondo occidentale, di ampliare lo *span of control* puntando a ridurre il ricorso alle gerarchie verticali e privilegiando, come già premesso, le relazioni orizzontali.

Come conseguenza di tali orientamenti le forze armate del futuro avranno la necessità di decentralizzare il proprio operato e lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, differenziandosi radicalmente dalle strutture consuetudinarie, tradizionalmente connotate da un elevatissimo livello di centralizzazione.

In tale ambito è pregnante la tendenza alla professionalizzazione del personale come diretta conseguenza dell'abbandono del reclutamento obbligatorio a favore di una compagine basata esclusivamente sulla

⁵ Lt. Col. Babb, W.K., *USAWC STRATEGY RESEARCH PROJECT, "Future United States Military Organizational Structure"*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2001.

⁶ Daft, L. R., *Organizzazione aziendale. Sesta Edizione*, Maggioli Editore, Rimini, 2017.

partecipazione volontaria e, quindi, in grado di offrire personale maggiormente motivato e indirizzabile verso l'acquisizione di capacità professionali più approfondite e qualitativamente superiori.

Proprio in tale ambito si identificano due delle tendenze che influenzano fortemente le istituzioni militari, orientandole verso modelli di funzionamento maggiormente "professionali" e più vicini all'ambiente civile: in primis, il crescente peso delle organizzazioni sindacali e successivamente, il ricorso a personale civile per lo svolgimento di numerosi compiti accessori. Risulta evidente quindi come esigenze più complesse abbiano condotto l'autorità burocratica a divenire meno diretta ed arbitraria, attraverso un cambiamento del sistema di comando precedentemente basato sul dominio e ora, invece, orientato ad un assetto basato sull'esercizio di una leadership maggiormente attenta e comprensiva delle dinamiche interpersonali a tutti i livelli⁷.

Per quanto riguarda invece le dimensioni contestuali, esse consistono in:

1. Dimensione: rappresenta la grandezza dell'organizzazione calcolata in base al numero di persone che occupa;
2. Tecnologia: indica strumenti, tecniche e azioni messe in atto per realizzare i prodotti e servizi;
3. Ambiente: è costituito dagli elementi esogeni che influenzano l'operato dell'organizzazione;
4. Obiettivi e strategia: gli scopi e le tecniche operative e competitive, le attività e le relazioni con i dipendenti;
5. Cultura: "l'insieme dei valori fondamentali, convinzioni, conoscenze e regole condivise dal complesso dei dipendenti"⁸.

Notoriamente gli apparati militari sono caratterizzati da dimensioni rilevanti che, peraltro, si rivelano necessarie per affrontare i molteplici scenari operativi con sostenibili e coerenti possibilità di successo. Tuttavia, dimensioni eccessivamente elevate favoriscono l'insorgere di gerarchie verticali troppo rigide che, in termini di flusso comunicativo e decisionale, potrebbero costituire serio pregiudizio alla più rispondente e tempestiva funzionalità del sistema e della condotta delle operazioni

L'evoluzione tecnologica risulta di primaria importanza nel settore della difesa in virtù della possibilità di dispiegare forze con maggiore facilità, precisione e sicurezza permettendo inoltre la riduzione dei cosiddetti "danni collaterali". Al riguardo si pensi all'ormai impensabile confronto tra i massivi ed indiscriminati bombardamenti a tappeto che hanno caratterizzato la Seconda Guerra Mondiale rispetto alla millimetrica precisione di un'analogo offesa portata da un drone comandato a distanza.

La disponibilità di nuovi mezzi, frutto di sempre più sofisticate tecnologie, se incentrata sull'intelligence e una quanto più mirata acquisizione informativa può inoltre consentire un salto di qualità epocale nell'uso o meno della forza e, quindi, un'azione fundamentalmente coerente e bilanciata a fronte dell'obiettivo da ottenere.

Se prima, e neanche troppo tempo fa, le bombe colpivano gli obiettivi nemici in maniera indiscriminata e con un alto rateo di danni collaterali, ora la tecnologia consente di condurre analoghe missioni in maniera molto più sicura, mirata ed efficace, prevedendo anche di non colpire ove non sussistano sufficienti garanzie di

⁷ Oskos Jr, Charles C., *From institution to occupation: Trends in military organization*, *Armed forces & society*, 1977, 4.1: 41-50;

⁸ Daft, L. R., *Organizzazione aziendale. Sesta Edizione*, Maggioli Editore, Rimini, 2017.

conseguire il risultato prefissato ed a fronte di una concomitante ed accurata valutazione della situazione da parte dei vertici militari e del decisore politico..

Va sottolineato come il successo per le organizzazioni altamente tecnologiche sia strettamente correlato con lo sviluppo di strutture organizzative caratterizzate da bassi livelli di centralizzazione e formalizzazione, in grado di gestire con sufficiente autonomia e tempestività, compiti connessi alle attività operative di diretta pertinenza.

Il contesto mondiale è in continua e rapida evoluzione e i nostri tempi sono caratterizzati da livelli elevatissimi di instabilità e rischio, come dimostrano le minacce rappresentate dalle numerose organizzazioni terroristiche, essenzialmente costituite da assetti totalmente asimmetrici e non convenzionali.

Proprio a fronte di tali ambiti estremamente complessi, instabili e ostili le organizzazioni militari dovranno prevedere strutture organiche in grado di operare con analoga tempestività, autonomia e decisione, enfatizzando un approccio decentralizzato e caratterizzato da un'elevata interoperabilità.

Nel quadro delineato l'obiettivo degli apparati militari è quello di essere efficaci ed efficienti, altamente professionali e flessibili con lo scopo di adempiere ai compiti che le costituzioni dei paesi di appartenenza attribuiscono loro.

Risulta di notevole interesse evidenziare come proprio le forze armate degli Stati Uniti d'America abbiano guidato l'evoluzione organizzativa degli apparati militari, affinando numerosi nuovi approcci agli scenari operativi sulla scorta delle "*lesson acquired*" nel corso dei conflitti mondiali e regionali che hanno del XX secolo.

In particolare, va sottolineato come la vittoria delle forze Alleate sull'Impero giapponese nel teatro del Pacifico abbia costituito una "vittoria organizzativa"⁹ di una struttura, quale quella statunitense, maggiormente flessibile e orientata all'evoluzione nei confronti di quella profondamente formalizzata e, quindi, burocratizzata delle forze del "sol levante".

E, proprio in tale ambito, viene ad affermarsi l'opportunità di prevedere nuove organizzazioni militari meno verticali rispetto alle precedenti in grado di assumere comportamenti dinamici, sviluppando competenze utili per il particolare contesto di operatività e nettamente più determinate nell'identificare nella leadership, nella comunicazione omnidirezionale, nell'"*information sharing*" e nella conoscenza di settore, i più importanti "*assets*" fondamentali per il miglior funzionamento dell'organizzazione stessa.

⁹ Prusack, L., *Knowledge in organizations*, Routledge, Londra, 2009

DIMENSIONI	CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLE FORZE ARMATE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA
Dimensioni	Molto ampie
Tecnologia organizzativa	Complessa, molto tecnologica, non "routinaria"
Ambiente	Complesso, molto instabile ed ostile
Obiettivi e strategia	Efficacia, efficienza, innovazione, professionalità
Cultura	Alta professionalità, dedizione e motivazione
Formalizzazione	Bassa
Specializzazione	Alta
Standardizzazione	Bassa
Gerarchia	Meno verticale, più orizzontale, professionalità, accrescimento nell'attribuzione delle responsabilità
Complessità	Estrema
Centralizzazione	Bassa
Professionalizzazione	Molto alta
Indicatori del personale	Maggiori collegamenti, staff ridotti

Figura 1.1 "Future military best-fit structural characteristics" Fonte: Lt. Col. Babb, W.K., USAWC STRATEGY RESEARCH PROJECT, "Future United States Military Organizational Structure", U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2001

9 novembre 1989, un giorno che ha segnato la storia e che ha posto le basi per il quadro geo-politico attuale. In quella data, infatti, cadeva il muro di Berlino, simbolo iconico di divisione, di contrapposizione non solo armata ma anche ideologica, lacerante emblema del bipolarismo USA-URSS e della Guerra Fredda.

Un evento di portata epocale e mondiale che ha cambiato il corso della storia e, con essa, molti aspetti della vita dei popoli e delle nazioni, interessando ogni ambito politico ed economico e rivoluzionando quegli equilibri internazionali che, sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, ne erano stati caratteristica stabile e preminente.

Tale radicale ondata di cambiamenti non ha, ovviamente, risparmiato il nostro Paese, da sempre elemento chiave negli scenari geo-politici internazionali anche grazie all'importanza strategica della sua posizione nel bacino del Mediterraneo.

È dunque in tale contesto che anche le Forze Armate italiane hanno dovuto mutare numerosi aspetti della loro organizzazione, con particolare riferimento a quelli di carattere prettamente strutturale e ordinativo.

Le drammatiche conseguenze del II conflitto mondiale, lo svantaggioso trattato di pace proposto dalla controparte anglo-francese, il deciso supporto statunitense e l'ingresso nell'Alleanza Atlantica, segnarono in maniera determinante la rinascita repubblicana e lo sviluppo di tali istituzioni, proiettandole subitaneamente nella nuova realtà della "cortina di ferro", nello stato di "Guerra Fredda" che caratterizzò il mondo per oltre un quarantennio.

Di fronte a tale persistente scenario, l'Italia, fra i primi firmatari del Trattato Atlantico, fu inevitabilmente coinvolta nell'iniziale e significativo programma di riarmo decisamente sostenuto dagli Stati Uniti e, successivamente, a quella corsa agli armamenti ed alla costante competizione tecnologica, in chiave di reciproca deterrenza, che costituirono gli elementi cardine del confronto armato tra la NATO e il Patto di Varsavia.

Le nostre Forze Armate del tempo, per essere in grado di garantire i compiti assegnati dall'Alleanza, in un contesto difensivo prettamente territoriale e a fronte dei previsti rapporti di forza, erano strutturate in un modo profondamente diverso da quello attuale, sia in termini di carattere quantitativo che qualitativo. In particolare, si rivela opportuno sottolineare che gran parte della consistenza numerica richiesta al tempo era garantita dalla coscrizione obbligatoria e quindi da un elevatissimo numero di giovani che, con cadenza annuale, venivano chiamati alle armi per espletare il servizio di leva.

Risorse umane di gran lunga superiori ai volumi attuali che, interamente composti da personale in ferma professionale e in numero nettamente inferiore al passato, è però caratterizzata dalla capacità di affrontare le grandi crisi dei giorni nostri, sia in Patria che fuori dai confini nazionali, offrendo un fondamentale contributo all'azione diplomatica del Paese, alla pace, alla stabilità internazionale e alla gestione delle emergenze interne, con particolare riferimento agli interventi di protezione civile e di pubblica sicurezza.

Risulta inoltre evidente come l'attuale scenario globale sia sensibilmente differente da quello che si presentava nel lontano 1989 e come, pertanto, siano conseguentemente mutate le prerogative e gli obiettivi dello strumento militare nazionale, comportandone una radicale quanto progressiva trasformazione, di fatto continua e sempre in chiave riduttiva che, per contro, ne ha sensibilmente influenzato la funzionalità e la capacità operativa in molteplici settori di attività.

Tali mutamenti sono naturale conseguenza dell'evolversi della situazione geopolitica mondiale a cui, di pari passo, sono conseguiti provvedimenti legislativi, normativi ed organizzativi per adattare il comparto Difesa a ruoli di crescente responsabilità strategica in campo nazionale e, soprattutto, fuori dai confini nazionali ove è sempre più sentita l'esigenza del Paese di figurare fra quegli stati che contribuiscono fattivamente alla gestione di operazioni umanitarie, di pace e di sicurezza a livello mondiale.

Con tali premesse, mi propongo di analizzare gli elementi più significativi che hanno caratterizzato l'esigenza e la graduale affermazione dei mutamenti che hanno comportato la conseguente trasformazione strutturale delle Forze Armate Italiane negli ultimi tre decenni, dal 1990 ai giorni nostri.

2.1 Decennio 1990-2000

Il decennio 1990-2000 risulta essere quello più interessato da misure di riforma a livello strutturale, immediatamente discendenti dai mutamenti delle relazioni internazionali propri dello scenario post-guerra fredda.

Di fatto la riforma strutturale della Difesa era già stata avviata prima del 1990, nel novembre 1986, quando l'allora Ministro della Difesa Giovanni Spadolini, presentò al Senato uno schema di disegno di legge volto a riformare in senso unitario la struttura di vertice del Ministero allo scopo di ridisegnarne le specifiche attribuzioni, sia in ambito politico che militare.

Già dal tempo era previsto un Capo di Stato Maggiore della Difesa gerarchicamente sovraordinato ai Capi di Stato Maggiore delle rispettive Forze Armate ed al Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti, limitatamente alle funzioni tecnico-operative.

L'attuazione di tale programma e dei discendenti provvedimenti normativi coprirà l'intero arco del decennio in esame, subendo molteplici rivalutazioni e modifiche pur mantenendo, alla fine del processo, caratteristiche in linea con l'intento originario.

Nella prima metà degli anni '90, "la struttura delle Forze Armate è stata progressivamente avviata verso un modello dimensionalmente più ridotto, ma di più elevata qualità e prontezza di risposta. Un modello misto,

composto da leva e volontari, ma con una progressiva riduzione degli effettivi in servizio obbligatorio ed una sostanziale tendenza all'incremento della componente professionale volontaria"¹⁰.

Come già detto, tale processo non è stato immediato né, d'altro canto, poteva esserlo a fronte della portata epocale delle trasformazioni geo-politiche in atto. Di fatto l'iter di riforma è stato affrontato con un approccio graduale, non privo di rimodulazioni e affinamenti progressivi, attraverso un costante "labor limae" operato dai vertici della Difesa avvicendatisi nel decennio, secondo uno schema di riferimento da conseguire a breve, medio e lungo periodo.

Emerge, in primis, l'evoluzione dell'obiettivo dimensionale delle nostre Forze Armate che, fissato dal Ministro Carlo Scognamiglio Pasini in 230.000 unità nel 1999, fu rimodulato a 190.000 durante il mandato del Ministro Sergio Mattarella.

L'obiettivo condiviso risultava essere comunque quello di raggiungere un organico composto unicamente da personale volontario, sostituendo, in toto, quello precedentemente coperto dai volumi di forza garantiti dal servizio obbligatorio di leva.

Il conseguimento di tale risultato era basato sull'istituzione di due nuove figure di volontari: Volontari in Ferma Annuale (VFA) e Volontari in Ferma Breve (VFB). Provvedimento che, peraltro, imponeva un'evoluzione di numerosi processi procedurali ed organizzativi al fine di costruire una struttura in grado di inquadrare ed integrare correttamente il ruolo dei nuovi volontari all'interno delle rispettive FF.AA.

Ciò prevedendo, al contempo, nuove forme organizzative volte a riconsiderare la gamma delle molteplici attività precedentemente assolte dal personale di leva e non più compatibili con i ruoli prettamente operativi affidati ai volontari, individuando, ad esempio, nuove forme di *out-sourcing* sul modello della Difesa inglese, con particolare riferimento al settore dei servizi logistici.

Lo slancio iniziale dei numerosi, fondamentali mutamenti avvenuti nel decennio consegue dalla Legge 28 dicembre 1995, n. 549 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" contenente all'articolo 1 i principi direttivi ed i criteri da seguire in fase di attuazione della successiva apposita delega concessa al Governo in materia di riordino delle strutture militari.

Le linee direttive dei futuri procedimenti legislativi derivarono quindi dalla legge n. 549/1995 che, in particolare, prevedeva la:

- riduzione e la revisione organizzativa del numero dei comandi operativi territoriali delle strutture periferiche della Difesa;
- differenziazione e l'ampliamento delle attività rivolte alla protezione civile ed alla tutela ambientale;
- costituzione dell'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze;
- riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della Difesa;

¹⁰ Sen. Carlo Scognamiglio Pasini, audizione del Ministro della Difesa alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati, 3 febbraio 1999.

- rideterminazione delle dotazioni organiche del personale civile del Ministero della Difesa e relativa mobilità;
- dismissione delle strutture e degli immobili non più utilizzati;
- ristrutturazione degli arsenali, degli stabilimenti e dei centri tecnici.

Il 18 febbraio del 1997 fu approvata la Legge n. 25 denominata “Riforma dei Vertici Militari” che, in particolare, definiva le attribuzioni del Ministro della Difesa, del Capo di Stato Maggiore della Difesa, del Segretario Generale/DNA e dei Capi di Stato Maggiore delle singole Forze Armate (Esercito, Marina ed Aeronautica).

Con il Decreto Legislativo del 16 luglio 1997, n. 264, fu impostata la riorganizzazione dell’area centrale del Ministero della Difesa al fine di semplificare i rapporti tecnico-funzionali fra le Direzioni Generali, gli Uffici Centrali e gli Stati Maggiori, comportando una significativa riduzione delle preesistenti articolazioni organizzative.

In tale ottica le Direzioni Generali furono ridotte da 19 a 10 e gli Uffici Centrali da 5 a 2. In particolare, l’Ufficio Centrale di Bilancio e degli Affari Finanziari (BILANDIFE) e l’Ufficio Centrale per le Ispezioni (ISPEDIFE) furono posti alle dirette dipendenze del Ministro, mentre la soppressione dell’Ufficio Centrale per gli Allestimenti Militari (ALLESIDIFE), dell’Ufficio Centrale per l’Organizzazione, i Metodi, la Meccanizzazione e la Statistica (ORMEDIFE) e dell’Ufficio Centrale per gli Studi Giuridici e la Legislazione (LEGGIDIFE) comportò il trasferimento delle relative competenze, rispettivamente all’Ufficio del Segretario Generale della Difesa e al Gabinetto del Ministro per LEGGIDIFE.

Il decreto Legislativo del 16 luglio 1997, n. 265, emanò nuove norme in materia di personale civile stabilendo i meccanismi per il reimpiego del personale.

Il D.L. del 28 novembre 1997, n. 459 stabilì i criteri per il riassetto organizzativo e funzionale dell’area tecnico-industriale.

In tale contesto, con l’obiettivo di razionalizzare e snellire il settore, gli Enti operanti nello specifico ambito di attività subirono una riduzione di personale di circa 5.000 unità.

Inoltre, in conformità con la delega concessa al Governo con la Legge n. 662/96 fu promulgato il Decreto Legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, che dispose una revisione generale del corpo normativo esistente in tema di reclutamento, stato giuridico e avanzamento degli ufficiali.

Di significativa importanza fu il D.L. del 28 novembre 1997, n. 464, in quanto determinò una marcata riduzione dell’Area Tecnico - Operativa della Difesa nelle sue componenti di comando, operative, logistiche e scolastico-addestrative.

Esso infatti:

- definì i provvedimenti di soppressione, revisione ed adeguamento dei Comandi/Enti dell’organizzazione territoriale, operativa ed addestrativa di ogni singola Forza Armata ed interforze, riducendo, tra gli altri, il numero dei Comandi Territoriali delle FF.AA. (Comandi di Regione Militare

per l'Esercito, Comandi in Capo del Dipartimento Militare Marittimo per la Marina, Comandi di Regione Aerea per l'Aeronautica);

- cercò di perseguire un miglior bilanciamento complessivo dello strumento operativo nelle sue varie componenti ed articolazioni, tentando di conseguire un innalzamento qualitativo delle forze ed un incremento della capacità di proiezione esterna, con accentuata prontezza di risposta, elevata autonomia, e sostenibilità logistica, in coerenza con la struttura delle forze definita nella nuova dottrina NATO;
- tese a semplificare l'organizzazione di Comando operativa, logistica, scolastico-addestrativa, prevedendo tra gli altri, un Comando Operativo di vertice Interforze (COI) e Comandi Operativi di Forza Armata, delegando a Comandi/Ispettorati Logistici e Comandi/Ispettorati preposti alla funzione scolastico-addestrativa funzioni che, in precedenza, erano proprie degli Stati Maggiori;
- istituì l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (I.S.S.M.I.) sostitutivo dei corsi superiori di Stato Maggiore di Forza Armata, con il compito di perfezionare la formazione professionale e la preparazione culturale degli Ufficiali delle Forze Armate;
- predispose le basi normative per l'attività di Protezione Civile e di tutela ambientale.

Successivamente a tale Decreto Legislativo, fu emanato l'ulteriore D. L. 21 maggio 2000, n. 214 "Disposizioni correttive ed integrative del Decreto Legislativo 28 novembre 1997, n. 464 recante riforme strutturali delle Forze Armate, a norma dell'art. 9, comma 2 della Legge 31 marzo 2000, n. 78".

Tale atto aveva come obiettivo la realizzazione di una struttura dell'organizzazione militare tale da permettere un'efficace risposta alle esigenze interforze.

Tale provvedimento ha infatti influenzato l'articolazione degli "Alti Comandi Periferici di F.A." ridistribuendone i compiti ad un numero ridotto di Ispettorati/Comandi responsabili su scala nazionale.

Attraverso il citato intervento normativo era stata formalizzata l'"ossatura" necessaria a sostenere i futuri sviluppi della Difesa, basandone le fondamenta su quattro pilastri: la riforma dei vertici, la riforma del personale, la ristrutturazione dello strumento operativo e lo snellimento dell'area tecnico-amministrativa e di sostegno tecnico-logistico.

Il complesso quadro normativo trovò poi specificazione nel Decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 1999, n. 556, "Regolamento di attuazione dell'art. 10 della legge 18 febbraio 1997, n. 25 concernente le attribuzioni dei Vertici Militari".

Relativamente al nuovo ruolo internazionale dell'Italia, venivano definite due direttrici di riferimento quali quella di mediazione nelle crisi internazionali, soprattutto nell'area mediterranea, e quella di promozione di una piena integrazione europea, dal piano economico a quello politico.

Il modello nazionale di difesa veniva quindi riformulato nei seguenti, principali, aspetti:

- definizione di due principali funzioni della difesa nazionale: la difesa del territorio, della frontiera marittima e dello spazio aereo aumentando la vigilanza sul fianco sud e ridimensionando l'assetto

difensivo sulla c.d. “soglia di Gorizia” cioè l’area più sensibile dei confini nordorientali al tempo della guerra fredda;

- l’assolvimento degli impegni presi in ambito internazionale per contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale, attraverso la ristrutturazione della forza di intervento rapida inquadrata in una forza mobile internazionale sotto egida ONU, NATO, CEE/UEO ed eventualmente CSCE;
- l’adeguamento delle forze aero-navali alle nuove missioni;
- la ristrutturazione dell’Esercito, formato essenzialmente da professionisti, puntando con gradualità ad una compagine composta da volontari e mantenendo, per i rilevanti significati di ordine morale e sociale inerenti all’assolvimento del dovere costituzionale di difesa della Patria, il servizio di leva ulteriormente ridotto nella durata;
- l’introduzione di un bilancio della difesa programmatico, mediante la destinazione dei finanziamenti per l’ammodernamento e lo sviluppo e la riduzione delle forze;
- la riforma dei vertici militari, rafforzando la figura del Capo di Stato Maggiore della Difesa, e l’approvazione di una normativa sulla gestione politico-strategica delle crisi;
- l’integrazione a livello europeo dell’industria militare nazionale con investimenti militari.

Di rilevante importanza risultarono, inoltre, le iniziative di formazione finalizzate all’istruzione del personale di leva in settori all’epoca emergenti come l’alfabetizzazione informatica, lo studio delle lingue estere ecc. (EUROFORMAZIONE) e gli accordi posti in essere fra il Ministero della Difesa, altri Dicasteri ed il mondo dell’Impresa al fine di offrire possibilità di occupazione al personale militare che, al termine della prevista ferma, si trovava nell’esigenza di trovare un nuovo lavoro.

Alla fine del decennio, inoltre, non può essere sottaciuta, per il suo epocale quanto significativo impatto sulla realtà strutturale ed organizzativa dell’intero comparto Difesa, la grande novità derivante dall’ammissione delle donne nelle Forze Armate sancito dalla legge n. 380 del 20 ottobre 1999. Questo provvedimento, che di fatto allineò la compagine militare italiana a quelle, già da tempo consolidate, di tutti i paesi NATO e di tanti altri eserciti del mondo, comportò una profonda rivisitazione degli standard selettivi, formativi, normativi e organizzativi delle FF.A.A., ivi inclusi quelli disciplinari, socio-comportamentali, sanitari e, ovviamente, alloggiativi dell’intero comparto, al fine di consentire la più rispondente integrazione paritaria del personale femminile in un contesto che, sino a quel momento, aveva da sempre rivestito una connotazione esclusivamente maschile.

Ulteriore e significativa innovazione nel panorama dei provvedimenti afferenti alla riorganizzazione delle FF.AA. scaturì dalla legge delega n. 78 del 31 marzo 2000, contenente norme riguardanti il coordinamento delle Forze di polizia e il riordino dell’Arma dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato.

I successivi decreti legislativi (numero 297 e 298) approvati dal parlamento il 5 ottobre ed entrati in vigore il 24, conferirono all’Arma, precedentemente inquadrata nell’Esercito Italiano, una collocazione autonoma nel Ministero della Difesa con rango di Forza Armata, fissandone la dipendenza diretta dal Capo di Stato Maggiore

della Difesa pur ribadendone quella funzionale dal Ministro dell'Interno. Tali decreti focalizzarono il ruolo dei Carabinieri nell'ambito dei più specifici compiti militari che, oltre a quelli tradizionali di concorso alla difesa della Patria, di salvaguardia delle libere istituzioni, di tutela del bene della collettività nazionale e di polizia e sicurezza militare, costituirono la ratio preminente del loro innalzamento al rango di quarta forza armata.

In particolare, ne sancirono il determinante apporto fornito nell'ambito delle PSO (Peace Support Operation) fuori dai confini nazionali, nella sicurezza delle rappresentanze diplomatiche, consolari e degli uffici degli addetti militari, nonché le funzioni di polizia giudiziaria militare sancite nei codici penali militari. Le nuove norme, inoltre, indicarono le innovazioni che razionalizzavano la struttura organizzativa dell'Arma che, per la prima volta, costituirono esplicito testo di una norma di legge.

Particolare rilievo istituzionale fu inoltre rivestito dalla legge 14 novembre 2000, n. 331 recante le "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale" che, in particolare, definì accuratamente ruoli e compiti affidati alle Forze Armate. Si trattò di un passaggio importante e allo stesso tempo delicato per quanto atteneva all'evoluzione dello strumento militare nel suo insieme a fronte dei nuovi scenari geo-politici di riferimento nei quali esso non fu più concepito nel tradizionale ruolo di "extrema ratio" dell'azione diplomatica che, per secoli, ha relegato gli eserciti alla mera azione di risoluzione armata delle controversie irrisolte politicamente ma, bensì, ad elemento determinante per sostenere ed affiancare l'azione politica del Paese nel salvaguardare le libere istituzioni democratiche, la collettività, i preminenti interessi nazionali, la pace, la stabilità e la sicurezza internazionale. In tale ottica furono reiterati i seguenti assiomi:

- le Forze Armate sono al servizio della Repubblica;
- l'ordinamento e le attività delle FF.AA. sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione ed alla legge;
- compito prioritario della Forze Armate è la difesa dello Stato;
- le Forze Armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte;
- le Forze Armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubbliche calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

In realtà il mutato scenario internazionale, le situazioni di crisi che in esso sono repentinamente insorte, i diversi focolai di tensione che si sono manifestati in aree di prioritario interesse strategico nazionale come in altre zone del mondo ove i contingenti militari italiani sono intervenuti per operare a sostegno della pace e dei diritti umani sotto l'egida dell'ONU o di altre coalizioni internazionali, avevano già indotto i vari ministri della Difesa succedutisi dopo il crollo del muro di Berlino, a proporre successive revisioni e ristrutturazioni del comparto Difesa alla luce del criterio, seguito anche da altre nazioni, di ridurne la consistenza quantitativa a vantaggio della più efficace rispondenza qualitativa.

2.2 Decennio 2000-2010

Il primo decennio degli anni 2000 si apre, per le Forze Armate, all'insegna della già citata legge 14 novembre 2000, n. 331, la quale avvia il processo di "professionalizzazione" dello strumento militare italiano.

Il decennio risulta radicalmente influenzato da profondi mutamenti e costellato da numerosi eventi destinati a modificare per sempre lo scenario geo politico mondiale.

Prima fra tutti il tragico 11 settembre 2001 che, in un modo sino a quel momento assolutamente impensabile e proditorio, seminò morte e distruzione negli Stati Uniti, sino ad allora super potenza considerata inviolabile soprattutto sul proprio territorio nazionale e, in particolare, nel proprio spazio aereo.

L'enorme e sconvolgente portata degli attentati alle torri gemelle del World Trade Center a New York, del Pentagono a Washington e il tragico epilogo del volo United Airlines 93, non solo provocò la morte di circa 3000 persone e il ferimento di altre 6000 ma, soprattutto, fece sprofondare il mondo intero nella più cupa e smarrita incertezza del futuro, un drammatico flashback nel passato più efferato che, forse, ebbe la medesima e drammatica valenza psicologica della paura dell'anno 1000.

L'opinione più diffusamente e comunemente espressa fu "niente sarà più come prima" e, per questo, l'11 settembre divenne un nuovo spartiacque nella storia, un profondo ed incolmabile solco tra il "prima" e il "dopo" del mondo e di come era stato vissuto, percepito e sperato sino a quel momento.

L'avvento di una minaccia asimmetrica così terrificante quanto spietata, l'impossibilità di riconoscerla in tempo utile o comunque di fronteggiarla in modo convenzionale, la percezione di improvvisa insicurezza avvertita ovunque e persino nell'ambito del proprio territorio nazionale, l'incongruenza delle logiche della *ji*had con lo spirito libertario delle grandi democrazie occidentali, provocarono di fatto l'esigenza di trovare nuove alternative di difesa e sicurezza che finirono per influenzare inevitabilmente e profondamente l'assetto organizzativo, dottrinale e la stessa ragion d'essere delle relative Forze Armate.

È dunque il 20 dicembre 2001 quando il Ministero della Difesa pubblica il Libro Bianco della Difesa nato "dalla volontà del Governo di fare il punto sulla situazione delle Forze Armate e, più in generale, dell'intero settore della Difesa in funzione del nuovo quadro geo-politico delineatosi dopo gli assassinii di massa perpetrati l'11 Settembre contro gli Stati Uniti d'America"¹¹.

Tale documento analizzava la situazione delle FF.AA. evidenziando "disequilibri nell'utilizzo del personale, sottocapitalizzazione complessiva delle forze, livello qualitativo dello strumento militare inferiore a quello medio dei nostri principali alleati" e fornendo delle linee guida volte a guidare il Governo nella risoluzione di tali problematiche.

In particolare, vi si faceva specifico riferimento:

- ad un'opera di bilanciamento del personale in relazione al processo di professionalizzazione;

¹¹ On. Antonio Martino, Ministro della Difesa dal 11 giugno 2001 al 17 maggio 2006.

- alla necessità di una seria analisi dei mezzi e dei materiali disponibili, considerando in particolare l'inadeguatezza dell'industria nazionale nel soddisfare le esigenze ed evidenziando quindi l'opportunità di ricorrere a più ampie strategie di collaborazione e cooperazione internazionale;
- la necessità di porre sotto attento monitoraggio il bilancio della Difesa che, in termini di valenza programmatica pluriennale, non poteva essere disgiunto dalla progressiva ed armonica implementazione del modello di Difesa.

Il Libro Bianco del 2002 stabilì quindi la necessità di rivedere l'architettura delle Forze Armate, sia nelle componenti militari che civili, eliminando tutte le strutture intermedie tra vertice e base a vantaggio delle finalità prettamente operative e riducendo i tempi di transizione fra il servizio di leva e quello professionale.

Il dettato del nuovo documento ministeriale conferì una significativa accelerazione a tali provvedimenti che trovarono riscontro nella Legge 23 agosto 2004, n. 266 con la quale fu sancita la sospensione anticipata delle chiamate per lo svolgimento del servizio di leva a partire dal 1° gennaio 2005 e stabilito, inoltre, a 190.000 unità il nuovo organico complessivo delle Forze Armate. A decorrere dalla stessa data vennero inoltre istituiti i volontari in ferma prefissata di un anno (VFP1) ed i volontari in ferma prefissata quadriennale (VFP4).

2.3 Decennio 2010-2020

Già a partire dalla fine degli anni Novanta l'impiego delle Forze Armate italiane all'estero aveva assunto configurazioni nuove che, nel decennio in esame, evolsero ulteriormente vista la prosecuzione delle missioni in Iraq e Afghanistan ed il relativo sviluppo di tali impegnativi contesti operativi.

Le esperienze apprese dalle numerose operazioni fuori area hanno comportato lo sviluppo ed il miglioramento di numerosi aspetti tecnici ed operativi, permettendo l'ottimizzazione delle dotazioni e degli equipaggiamenti al fine di aumentare il livello di protezione ed efficacia del personale negli scenari di competenza.

Da questa evoluzione emerge il positivo mutamento del valore qualitativo delle nostre FF.AA. rispetto al quadro delineato in precedenza nel Libro Bianco del 2002.

Tuttavia, il biennio 2008 - 2010 ha visto abbattersi sull'economia mondiale gli effetti della Grande recessione poi sfociata nella successiva crisi dei debiti sovrani che ha trascinato anche il nostro Paese nell'occhio del ciclone. Le conseguenze di tale storico accadimento hanno comportato gravi ripercussioni sulla tenuta dell'economia italiana nel suo complesso, non risparmiando, ovviamente, il comparto Difesa.

È così che, a partire dal 2011, le politiche di "*austerity*" volte al contenimento della spesa pubblica hanno introdotto significative misure riduttive dei fondi dedicati al Dicastero, provocando un doloroso taglio delle risorse per tutti i tre capitoli di bilancio: Personale, Esercizio ed Investimento.

In tale contesto viene a collocarsi la Legge 31 dicembre 2012, n. 244 "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia" ove viene stabilito che, "al fine di realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile" sotto il punto di vista finanziario, il Governo venga delegato ad adottare entro dodici mesi provvedimenti volti a modificare, in senso riduttivo:

- l'assetto strutturale e organizzato del Ministero della difesa, in particolare con riferimento allo strumento militare;
- l'assetto dell'organico complessivo del personale delle FF.AA.;
- l'ammontare complessivo dell'organico costituito da personale civile del Dicastero.

Proprio con tale provvedimento legislativo si sostituisce il modello a 190.000 unità previsto dalla Legge 23 agosto 2004, n. 266, a favore di una progressiva diminuzione a 150.000 unità da raggiungere entro il primo gennaio 2025.

Tuttavia, per il successivo effetto dei provvedimenti di “*Spending Review*”, si giunse a stabilire come obiettivo intermedio un organico composto da 170.000 effettivi, a partire dal gennaio 2016.

Con tale iniziativa normativa si è privilegiato un afflusso di risorse verso il comparto dell'Esercizio¹², settore costituito da tutte quelle attività di manutenzione, aggiornamento mezzi e ripristino scorte che si rivelano di prioritaria e vitale importanza in un contesto di operatività su tre continenti differenti.

Intanto, il Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il “Codice Ordinamento Militare”, andò a determinare e modificare l'attribuzione delle competenze e l'assetto organizzativo del Ministero della Difesa.

Nuovo passo fondamentale nella revisione organizzativa delle nostre Forze Armate si ebbe nel 2015 con la pubblicazione del Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa, documento volto ad integrare e rendere compatibili i cambiamenti derivanti dalla riforma economica e finanziaria con l'altrettanto mutevole quadro caratterizzato da minacce e rischi geo-politici in continua evoluzione.

In tale documento si stabilisce che “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”, identificando due linee di azione:

1. “la prima tesa almeno al ripristino del livello minimo di risorse necessario per garantire l'operatività dello Strumento militare, alla sua stabilizzazione e alla sua migliore amministrazione, per poi tendere a un incremento che sia in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei”;
2. “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”.

Vengono inoltre identificati tre principi guida.

Il primo riguarda l'organizzazione per funzioni strategiche, identificandone cinque: “direzione politica”, “direzione strategico-militare”, “generazione e preparazione delle forze”, “l'impiego delle forze” e il “supporto alle forze”. In tale ambito si stabilisce una riorganizzazione degli enti e dei comandi volta a eliminare ogni duplicazione, “evitando frazionamenti e diseconomicità”.

¹² Tosato, F., *Il contributo della Difesa italiana alla sicurezza internazionale tra impegni operativi e investimenti per il futuro*, Chillemi, Roma, 2018

Il secondo principio guida è costituito dall'unicità di comando" che è affiancato da "direzione centralizzata ed esecuzione decentrata", cercando di giungere ad una gestione unitaria dei processi di pianificazione, acquisizione e impiego delle capacità e del supporto integrato.

Il terzo principio consiste invece nell'efficienza e nell'economicità di funzionamento, obiettivi ritenuti di prioritaria importanza dal Governo. Viene di conseguenza a configurarsi l'esigenza di disporre di adeguati strumenti di misurazione qualitativa delle performance.

Emerge inoltre la volontà di riformare la struttura di comando, controllo e gestione delle Forze Armate al fine di renderla più agile e veloce nell'esercizio di controllo dello strumento militare nel suo insieme.

In tale ottica il Libro Bianco 2015 comunica la visione di un'azione di comando operativo e di controllo unitario, essenzialmente incentrata nella figura del Capo di Stato Maggiore della Difesa rispetto ai Capi di Stato Maggiore di Forza Armata a cui è essenzialmente devoluto il compito di approntare le rispettive forze per le richieste esigenze di impiego.

Viene inoltre costituita la figura del Vice Comandante per le operazioni che, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, è responsabile "della pianificazione operativa e dell'impiego delle forze in operazioni". Successivamente, con il D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94, vengono adottate nuove disposizioni integrative alla Legge 244/2012 in particolare operando iniziative di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate come indicato nella figura 2.1.

Figura 2.1 Consistenza organici prevista dal D.lgs. n.94 del 29 maggio 2017.

CATEGORIE	CONSISTENZE EFFETTIVE D.I. ANNO 2016 AI SENSI ART. 2207 COM	VARIAZIONE DEL LIVELLO DELLE CONSISTENZE 2016
UFFICIALI	20.416	-221
PRIMI MARESCIALLI	32.128	-1.195
MARESCIALLI	17.267	-1.640
SERGENTI	17.951	513
VOL. IN SERVIZIO PERMANENTE	53.713	-407
V.F.P. 4	12.905	-1.123
V.F.P. 1	15.350	2.575
TOTALE	169.730	-1.498

2.4 Conclusioni

La caduta del muro di Berlino e la conseguente disgregazione dell'Unione Sovietica e del patto di Varsavia, hanno posto fine alla Guerra Fredda che per oltre 40 anni era stata l'espressione militare di contrapposizione

armata fra i due blocchi, essenzialmente basata sulla deterrenza e il costante confronto tecnologico, sia esso sul piano convenzionale che nucleare.

Ciò ha inevitabilmente comportato una repentina trasformazione della situazione geo-politica mondiale ed una serie di ripercussioni di carattere politico ed economico che hanno indotto le democrazie occidentali ad una profonda revisione delle precedenti posture che, per oltre un quarantennio, erano state essenzialmente basate sull'impiego massivo di assetti militari per la difesa nazionale e per l'eventuale intervento NATO in caso di aggressione armata di uno degli stati membri dell'Alleanza stessa.

Tale processo, in chiave riorganizzativa in senso costantemente riduttivo, ha interessato anche lo strumento militare italiano che, sino a quel momento, era stato costituito da un preponderante organico di militari di leva ed un altrettanto considerevole arsenale di mezzi che, quantità a parte, risultavano essere di gran lunga superati sia per livello tecnologico che per effettive potenzialità operative.

Con tali premesse l'azione governativa già avviata nei primi anni novanta a fronte della sempre più pressante esigenza di ridimensionare e riqualificare le nostre Forze Armate in funzione del mutato contesto e delle nuove, emergenti sfide correlate con il mantenimento della pace e della stabilità internazionale anche fuori dai confini nazionali, è stata costantemente incentrata al conseguimento di una struttura organizzativa sempre più contenuta ma, al tempo stesso, in grado di operare in modo più reattivo e flessibile essendo composta da personale volontario, professionalmente più preparato e in grado di gestire mezzi di sempre più elevata valenza tecnologica, in modo da supplire alla drastica riduzione di risorse umane operata anche a seguito della sospensione del servizio di leva, sopravvenuta nel 2005.

Ecco che dalla riforma dei vertici militari intervenuta a seguito della legge 25/1997 scaturisce una serie di provvedimenti di riorganizzazione strutturale, funzionale e tecnico-operativa che, nel giro di pochi anni, rivoluzioneranno radicalmente l'approccio dottrinale e programmatico delle Forze Armate, non solo nella loro consistenza quantitativa, passata dai 230.000 previsti dal Min. Scognamiglio Pasini ai 190.000 del Min. Mattarella negli anni '90, per poi giungere alla soglia intermedia dei 170.000 nel 2016 in vista di stabilizzare l'organico complessivo a 150.000 entro il 1° gennaio 2024, così come stabilito, già nel 2004, dalla Legge 266. Ovviamente tale ambizioso obiettivo è il frutto di evoluzioni progressive dello strumento militare nazionale, non certo prive di significativi sacrifici anche in termini di risorse finanziarie a disposizione ma, al tempo stesso, meta di un processo riduttivo ma ottimizzante che vede fra le sue principali linee d'azione il servizio militare professionale, l'apertura al personale femminile, il drastico ridimensionamento delle infrastrutture e, in particolare delle sovrastrutture, l'evoluzione tecnologica dei mezzi a disposizione che, a fattor comune, confluiscono in una mutata e sempre più consapevole considerazione del determinante ruolo svolto dalle Forze Armate non solo per la difesa e sicurezza nazionale e internazionale ma, anche e soprattutto, per i delicati e sempre più vitali compiti svolti in occasione di situazioni di emergenza e calamità naturali.

Alla luce di quanto trattato nel primo capitolo, risultano maggiormente evidenti le influenze storiche e geopolitiche che hanno condizionato il processo di adeguamento e di progressiva evoluzione dell'assetto strutturale ed organizzativo delle Forze Armate italiane.

I mutamenti intercorsi, tutt'altro che trascurabili, hanno influenzato e condizionato incisivamente l'approccio strutturale, funzionale e operativo delle FF. AA., orientando il loro assetto verso modelli nuovi e, forse, inediti nella loro storia, essenzialmente condizionati dall'evoluzione, se non rivoluzione, a livello globale, della società, dell'economia e dei rapporti tra stati.

Risulta, inoltre, evidente come le stesse "forze" che hanno stravolto le strutture imprenditoriali ed organizzative in ambito civile nell'ultimo trentennio abbiamo investito, con tutta la loro energia, anche gli assetti logistici delle organizzazioni in esame, condizionandone procedure e rapporti, sia interni che esterni. D'altro canto, l'evoluzione tecnologica, culturale e sociale derivante dallo sviluppo della rete, dalle nuove forme di comunicazione e da un mondo costantemente interconnesso ha richiesto, da parte degli elementi che compongono la macchina della Difesa italiana, una maggiore elasticità ed organicità, sia "sul campo", per confrontarsi con lo sviluppo di nuove ed emergenti minacce asimmetriche, sia in ambito di pianificazione e gestione amministrativa.

In tale contesto, caratterizzato da una trasformazione continua e di valenza esponenziale, si rivela necessario per ogni organizzazione essere in grado di adattarsi velocemente alle nuove circostanze ed evolversi con analoga tempestività ed efficacia.

Proprio per questo, tutti i Paesi NATO e UE, hanno intrapreso un'attività di costante trasformazione, intesa come "processo continuo di elaborazione, revisione, applicazione ed integrazione di concetti, dottrine e capacità innovative, attivato e indirizzato al fine di migliorare l'efficacia e l'interoperabilità delle forze in un funzione delle esigenze"¹³.

In tale ambito, lo strumento militare assume la connotazione di un "sistema complesso di tipo aperto" condizionato da una moltitudine di fattori esogeni e caratterizzato dalla necessità di assumere una struttura maggiormente snella ed agile¹³.

3.1 Il vertice politico-strategico

Come sancito dall'art. 87 della nostra Costituzione, al Presidente della Repubblica è attribuito il Comando delle Forze Armate, la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa e l'autorità di dichiarare lo stato di guerra precedentemente deliberato dalle Camere.

¹³ UTET, *Enciclopedia delle Forze Armate, Vol. La Difesa*, Torino, 2009

In particolare, la già citata Legge 25/1997 attribuisce una maggiore rilevanza al ruolo del Capo dello Stato in tale ambito, espandendo le competenze del Consiglio Supremo di Difesa ed attribuendo al Presidente della Repubblica la presidenza di tale organo, il quale, costituisce “strumento di dialogo e di confronto preventivo tra i responsabili dell’indirizzo politico in materia di difesa nazionale”, attraverso il quale, “esso i suoi componenti possono concorrere a definire criteri per il migliore esercizio delle rispettive singole competenze”. Il Consiglio Supremo di Sicurezza è composto, oltre che dal Presidente della Repubblica dai seguenti membri: Presidente del Consiglio dei Ministri (Vice Presidente), Ministro degli Affari Esteri, Ministro dell’Interno, Ministro del Tesoro, Ministro della Difesa, Ministro dello Sviluppo Economico, Ministro della Difesa e dal Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Tale organo si riunisce di norma due volte l’anno ma può essere ulteriormente convocato ove se ne presenti la necessità.

Successivamente alla figura del Capo dello Stato, il vertice politico-strategico della Difesa Italiana vede un ulteriore elemento fondamentale nel Parlamento il cui ruolo risulta chiave nelle deliberazioni governative afferenti alla difesa e alla sicurezza della Nazione.

La Corte Costituzionale ha inoltre evidenziato come l’attività politica riguardante la difesa interna ed esterna dello Stato rientri nella sfera delle competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, stabilendo quello che viene definito come il “principio monocratico nella politica di sicurezza e difesa”¹³.

La figura del Capo del Governo rientra quindi a pieno titolo nell’ampio meccanismo che costituisce la macchina della Difesa, vedendosi attribuiti, con la Legge numero 801 del 24 ottobre 1997, l’alta direzione della responsabilità politica generale e del coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell’interesse e per la difesa dello Stato.

Ulteriore figura è quella del Capo di Stato Maggiore della Difesa avente numerose competenze ed il cui ruolo è regolato dagli artt. 25,26 e 27 del Decreto Legislativo n. 66 del 15 marzo 2010.

Il particolare il Capo di S.M.D. è responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell’impiego delle Forze Armate nel loro complesso, predispone inoltre, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza armata e il Comandante generale dell’Arma dei carabinieri la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze e definisce i programmi tecnico-finanziari.

Tale figura è inoltre responsabile della gestione dei rapporti con le autorità militari estere.

In aggiunta alle cariche esaminate, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e di concerto con il Ministro della Difesa, sono nominati dal Presidente della Repubblica i Sottosegretari di Stato.

Essi hanno la possibilità di intervenire, in figura di rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere, delle Commissioni parlamentari, avendo inoltre facoltà di rispondere alle interrogazioni parlamentari.

3.2 Il Vertice militare

Tale vertice, in termini di competenze tecnico-militari, è composto in primis dal Capo di Stato Maggiore della Difesa. Come rappresentato, i compiti a questi affidati sono particolarmente complessi e numerosi.

Il Capo di S.M.D. è il consulente del Ministro della Difesa, da cui dipende direttamente e a cui risponde per quanto riguarda l'attuazione delle direttive politico-militari ricevute in merito all'efficiente funzionamento delle Forze Armate avendo, inoltre, la responsabilità di comunicare le esigenze in termini di risorse umane, materiali e finanziarie necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Il Capo di Stato Maggiore della Difesa, di concerto con i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, propone al Ministro della Difesa la progettazione finanziaria ed operativa interforze ed i relativi programmi tecnico-finanziari, determinando le priorità complessive dell'organizzazione e proponendo le linee generali di ciascuna F.A.

Per quanto riguarda il settore finanziario, il Capo di Stato Maggiore della Difesa esercita il controllo operativo dei fondi e della determinazione delle relative destinazioni avvalendosi, per tale specifica funzione, del Segretario Generale della Difesa e dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata.

Sulla base delle proposte formulate da questi ultimi, egli designa gli ufficiali segnalati allo svolgimento di incarichi interforze, internazionali o presso altri Ministeri.

Gli obiettivi operativi, di ricerca, di addestramento e di verifica delle capacità sono fissati dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, sulla base delle direttive del Ministro.

Rilevante è inoltre l'attività di Comando Operativo sulle operazioni in ambito nazionale ed internazionale svolta avvalendosi del COI, il Comando Operativo Interforze.

In posizione direttamente subordinata alla figura del Capo di S.M.D., i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata sono chiamati a rispondere dell'attuazione delle direttive e delle disposizioni ricevute, con particolare riferimento alla predisposizione delle forze poste sotto il loro diretto comando (*Force Provider*).

Essi esercitano il comando della rispettiva Forza Armata e a loro compete la diretta responsabilità dell'organizzazione, dell'approntamento, dell'addestramento e della necessaria predisposizione logistica.

Dal punto di vista finanziario i Capi di Stato Maggiore di F.A., sulla base delle direttive emanate dal vertice di S.M.D., svolgono la funzione di controllo operativo dei fondi destinati alla rispettiva Forza Armata, in base ai quali definiscono altresì le esigenze di carattere addestrativo, assicurando la disponibilità quantitativa e qualitativa dei Reparti operativi per lo svolgimento di operazioni nazionali e multinazionali interforze.

Per quanto riguarda i Carabinieri, il Comandante Generale dell'Arma è anch'esso alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa ma, limitatamente all'assolvimento degli specifici compiti militari svolti dall'Arma.

Il Comandante Generale definisce inoltre le politiche organizzative e operative necessarie per il conseguimento degli obiettivi istituzionali.

Ulteriore e significativa figura facente parte del Vertice militare è il Segretario Generale della Difesa e Direttore Nazionale degli Armamenti.

Il Segretario Generale è alle dipendenze dirette del Ministro della Difesa in relazione alle attribuzioni amministrative e al Capo di Stato Maggiore della Difesa per le attribuzioni tecnico-operative.

Le responsabilità principali del Segretariato Generale della Difesa riguardano i compiti relativi all'Area Tecnico-Amministrativa e Tecnico-Industriale e, in particolare, sulla base delle direttive ricevute dal Ministro, è responsabile dei provvedimenti di proposta in materia di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento di sistemi d'arma, mezzi ed equipaggiamenti.

Il Segretario Generale indirizza e coordina inoltre le Direzioni Generali.

Nell'ambito del settore finanziario, tale figura, svolge funzione di controllo operativo sui fondi destinati al settore tecnico-amministrativo ed industriale.

Troviamo poi il Consiglio Superiore delle Forze Armate e il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, organi consultivi del Ministero della Difesa.

In particolare, il Consiglio Superiore è interpellato per quanto riguarda:

- a) le questioni di preminente importanza relative agli ordinamenti militari e alla preparazione organica e bellica delle Forze Armate e di ciascuna di esse;
- b) le clausole di carattere militare, di particolare rilevanza, da includere nei trattati e nelle convenzioni internazionali;
- c) gli schemi di provvedimenti di carattere legislativo o regolamentare predisposti dal Ministro della Difesa in materia di disciplina militare, di ordinamento delle Forze armate, di stato giuridico e di avanzamento del personale militare, di reclutamento del personale militare, del volume di organici del personale militare e civile;
- d) il progetto dello stato di previsione del Ministero della Difesa per ciascun esercizio finanziario.

Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore è composto dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, dai Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e dal Segretario Generale della Difesa. Tale consiglio si occupa di esaminare questioni di carattere tecnico, militare o amministrativo di competenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

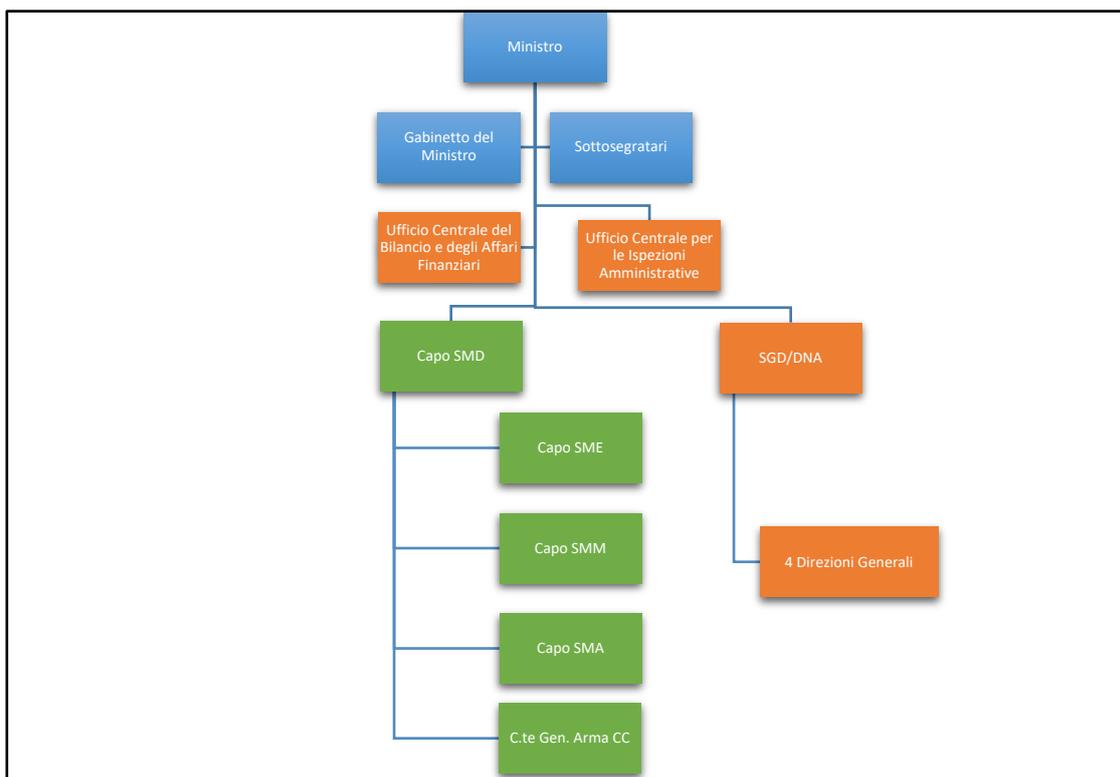
Nella fig. 3.1 è riportato l'organigramma di vertice del Ministero della Difesa.

Il massimo livello gerarchico è costituito dal Ministro della Difesa da cui dipendono gli uffici di diretta collaborazione, i Sottosegretari di Stato e due uffici centrali.

Gerarchicamente subordinati al Ministro troviamo poi il Capo di Stato Maggiore della Difesa a cui rispondono direttamente i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri ed il Segretario Generale della Difesa/Direttore Generale degli Armamenti da cui dipendono quattro Direzioni Generali.

In particolare, nella figura 3.1 sono evidenziati in verde gli elementi facenti parte dell'Area Tecnico-Operativa ed in arancione quelli che invece costituiscono l'Area Tecnico-Amministrativa e Tecnico-Industriale.

Fig. 3.1 Organigramma del Vertice Militare. Fonte: Forze Armate: La Difesa. Roma, UTET, 2009.



3.3 L'assetto organizzativo e le strutture interforze

Notoriamente, una istituzione militare rappresenta un classico esempio di organizzazione strutturata su base preminentemente gerarchica. Le Forze Armate italiane non fanno eccezione e si presentano con una struttura gerarchico-funzionale strutturata su tre livelli organizzativi: centrale, intermedio e periferico.

La struttura gerarchico-funzionale adottata dalle nostre FF.AA. comporta un'organizzazione delle attività per gruppi di processi affini sotto il punto di vista tecnico ed economico.

Il personale viene infatti raggruppato per competenze, risorse ed obiettivi comuni.

Nelle strutture funzionali risulta fondamentale la creazione di orientamenti culturali omogenei all'interno delle varie componenti dell'organizzazione e tale necessità si riflette a tutti gli effetti all'interno delle Forze Armate, le quali, per un'ottimale espletamento delle proprie funzioni richiedono un elevato contenuto valoriale e disciplinare, basato sulla consapevolezza del ruolo svolto da ciascuno che, per tali ragioni, non può essere esclusivamente basato su contenuti di mera dipendenza gerarchica ma essere sostenuto da riferimenti motivazionali, di senso di appartenenza e del dovere che ne caratterizzano in modo tradizionale ed esclusivo la loro basilare ragion d'essere al servizio del Paese.

In particolare, il livello centrale è costituito dagli:

- Organi di Vertice, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore di Forza Armata o del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, aventi funzioni di indirizzo generale;

- Alti Comandi, aventi il compito di svolgere la funzione di direzione unitaria dei relativi settori di attività che si dividono in: Operazioni, Mantenimento e approntamento delle forze operative, Sostegno Logistico, Formazione ed Addestramento.

A livello intermedio sono invece collocati gli organismi che esplicano le loro funzioni principalmente in ambiti di “comando, indirizzo, coordinamento e controllo di Comandi, Enti e Reparti di livello periferico”¹³.

Il livello periferico si compone poi di tutte quelle articolazioni il cui compito consiste nell’attuazione dell’azione esecutiva. Tale ambito interessa numerosi tipi di attività classificate, per convenzione, in quattro organizzazioni:

- territoriale, formata da unità organizzative il cui campo principale di attività implica contatto con il territorio e con gli organismi civili di governo locale;
- operativa, consistente in unità di intervento operativo;
- formativa, il cui obiettivo consiste nell’attuazione dei processi volti alla formazione del personale;
- logistica, consistente in attività di supporto funzionale e responsabile dell’approvvigionamento, dell’immagazzinamento, del rifornimento e del mantenimento di materiali, mezzi e infrastrutture.

La base normativa dell’organizzazione del Ministero della difesa è esplicitata nel decreto legislativo 300 del 30 luglio 1999.

Tale decreto, all’art. 20, stabilisce che il Dicastero svolge le sue funzioni in due aree:

- Area Tecnico-Operativa: esplica le funzioni operative volte a garantire la difesa e la sicurezza dello Stato;
- Area Tecnico-Amministrativa e Tecnico-Industriale.

Nel livello centrale dell’area Tecnico-Operativa, descritto dalla fig. 3.2, possiamo identificare alle immediate dipendenze del Capo di S.M.D. l’ufficio generale del Capo di Stato Maggiore e lo Stato Maggiore della Difesa. Il primo è un organo di staff che assiste il Capo di Stato Maggiore della Difesa nell’esercizio delle sue attribuzioni, fornendogli assistenza diretta e svolgendo funzioni di direzione, coordinamento e controllo con le articolazioni paritetiche a livello interforze ed interministeriale.

Lo Stato Maggiore della Difesa è invece responsabile delle attività di pianificazione, coordinamento e controllo dei vari settori di competenza ed è guidato dal Sottocapo di Stato Maggiore.

Alle dipendenze del Sottocapo di S.M.D. troviamo i seguenti reparti:

- I Reparto “Personale”;
- II Reparto “Informazioni e Sicurezza”;
- III Reparto “Politica Militare e Pianificazione”;
- IV Reparto “Logistica e Infrastrutture”;
- V Reparto “Affari Generali”;
- VI Reparto “Sistemi C4I e Trasformazione”;
- Ufficio Generale “Pianificazione Programmazione e Bilancio”;
- Ufficio Generale “Affari Giuridici”;

- Ufficio Generale di “Amministrazione”;
- Comando Interforze per le Operazioni Cibernetiche (CIOC).

Come precedentemente riportato, fanno parte del livello centrale anche i così detti “Alti Comandi” che rivestono il ruolo di vertice gerarchico funzionale.

Questi sono comunque alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e sono tre:

- il Comando Operativo di vertice Interforze (COI), per cui l’art. 29 del Codice dell’Ordinamento Militare attribuisce funzioni di pianificazione e direzione delle operazioni e esercitazioni;
- il Comando Interforze per le Operazioni delle Forze Speciali (COFS), responsabile della concezione, organizzazione e condotta delle operazioni delle Forze Speciali;
- il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), il più elevato organismo di formazione della Difesa per la formazione dirigenziale e per gli studi di sicurezza.

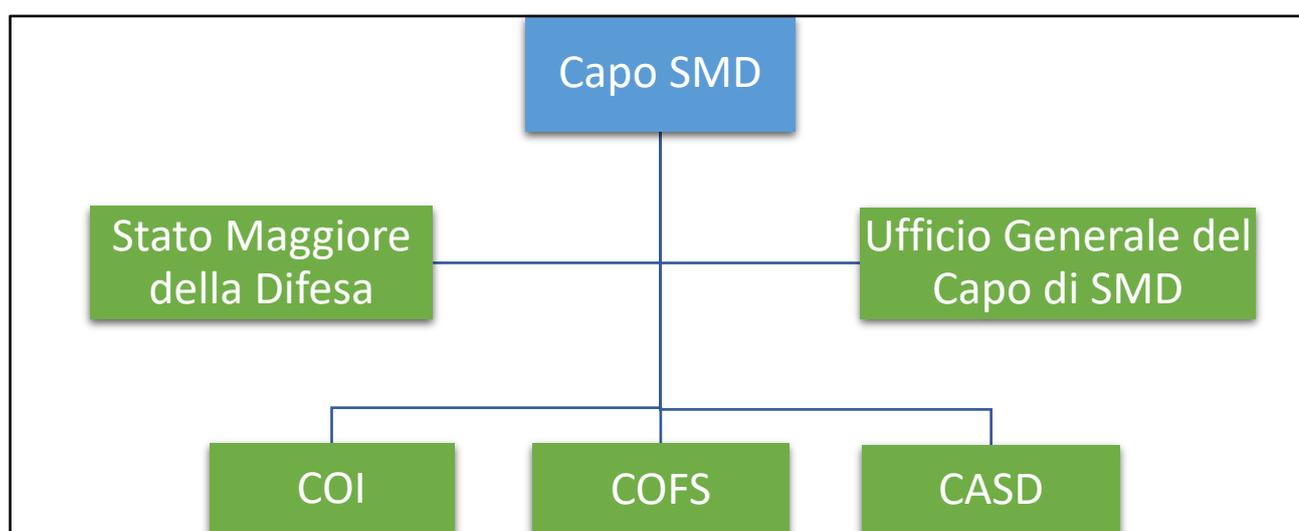


Fig. 3.2 Organigramma livello centrale area Tecnico-Operativa. Fonte: www.difesa.it, 2020.

Sono inoltre presenti degli “altri Comandi” operanti nel livello intermedio e periferico le cui competenze si concentrano su compiti di studio ed analisi volti a risolvere i problemi di tipo tecnico-operativo inerenti all’impiego, l’addestramento e alle attività di logistica e di controllo.

Fanno parte di questa categoria:

- il Centro Intelligence Interforze (CII), costituito in attuazione della Legge di riforma dei vertici militari, ha il compito di raccolta ed analisi di informazioni volte a garantire la migliore operabilità dello strumento militare garantendo un determinante supporto grazie ad una migliore conoscenza di eventuali minacce;
- Centro Interforze Formazione Intelligence/GE, deputato di corsi, seminari ed aggiornamenti relative alla formazione del personale nel settore dell’Intelligence tecnico-militare;
- Centro Interforze Telerilevamento Satellitare (CITS) incaricato dello sfruttamento dei sistemi di osservazione satellitare Helios e COSMO-SkyMed.

Per quanto concerne invece l’Area Tecnico-Amministrativa e Tecnico-Industriale il vertice è costituito dal Segretario Generale della Difesa i cui compiti principali consistono nelle procedure di

attuazione delle direttive impartite dal Ministro in materia di alta amministrazione, di promozione e coordinamento della ricerca tecnologica, di approvvigionamento dei mezzi e dei materiali d'arma per le Forze Armate, di predisposizione, d'intesa con il Capo di Stato Maggiore della Difesa, delle proposte di pianificazione annuale e pluriennale generale finanziaria relative all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa.

Il Segretario Generale riveste inoltre il ruolo di Direttore Nazionale degli Armamenti assumendo così la responsabilità dello svolgimento delle attività di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma.

Il Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti, a sua volta articolato sulle funzioni di due Vice Segretari, è strutturato come segue:

- Ufficio Generale del Segretariato Generale;
- Ufficio Generale centro di responsabilità amministrativa;
- I Reparto "Personale";
- II Reparto "Coordinamento amministrativo e controllo della spesa";
- III Reparto "Politica industriale e relazioni internazionali";
- IV Reparto "Coordinamento dei programmi di armamento";
- V Reparto "Innovazione tecnologica";
- VI Reparto "Contenzioso e affari legali".

Sono inoltre presenti quattro Direzioni Generali che rappresentano il vertice tecnico e funzionale dei relativi settori di competenza e cioè:

- Direzione generale per il personale militare (PERSOMIL);
- Direzione generale per il personale civile (PERSOCIV);
- Direzione generale della previdenza militare e della leva (PREVIMIL);
- Direzione generale di commissariato e di servizi generali (COMMISERVIZI).

3.4 L'integrazione interforze: sfide e obiettivi

Dall'analisi condotta risulta evidente l'approccio integrato che scaturisce dalla stessa dipendenza gerarchica che caratterizza le nostre Forze Armate.

Tuttavia, tali organizzazioni presentano peculiarità e differenze significative, non solo per quanto riguarda il campo di operatività e le priorità funzionali di specifica pertinenza ma anche, se non soprattutto, derivanti dal marcato gene storico, tradizionale, culturale ed identitario che le caratterizza e dal quale può discendere la fisiologica insorgenza di potenziali competizioni e contrasti.

Nel merito e anche a fronte delle molteplici difficoltà di carattere tecnico – operativo ed economico-finanziario che hanno costantemente afflitto l'intero comparto nel costante processo riorganizzativo in chiave riduttiva dell'ultimo ventennio, si sono resi necessari processi di sempre più stringente integrazione tra le quattro Forze

Armate, soprattutto per quanto attiene al settore logistico, a quello amministrativo ma anche in ambito operativo, al fine di evitare le duplicazioni organizzative del passato e pervenire a soluzioni più efficienti e costo-efficaci per l'intero sistema nel suo insieme.

Il contesto di riferimento, caratterizzato da forte variabilità ed incertezza, ha comportato nel corso degli anni un progressivo e determinante processo di osmosi orizzontale, riscontrabile nei numerosi collegamenti presenti all'interno dello Stato Maggiore della Difesa, a sua volta sostenuto da un'emergente e sempre più consapevole identità valoriale interforze che, almeno in parte, ha attenuato le precedenti attitudini "single service" delle rispettive FF.AA.

Come anticipato, è altrettanto vero che all'interno di tali organizzazioni è presente una marcata differenziazione per quanto riguarda le attività svolte e, in presenza di tali asimmetrie, un approccio orizzontale può risultare complicato.

Tali difficoltà possono derivare, nel caso della Difesa, da una condizione di endemica scarsità di risorse, dalla velocità dell'informazione ma, anche, della disinformazione e dall'evoluzione della cultura militare stessa. Tali situazioni possono essere potenziale causa di antagonismi e di difficoltà comunicative che, ove non prontamente appianate e risolte, possono condizionare negativamente il più efficace coordinamento dei processi e ripercuotersi sulla migliore e più rispondente espressione operativa delle Forze Armate nel loro insieme.

Si è così rivelato necessario mettere in primo piano la trasversalità e l'unità di intenti propugnando un "approccio interforze equilibrato e sostenibile che rispetti e valorizzi le singole specificità"¹⁴.

Elemento basilare nel perseguimento di tale obiettivo è stata, è e sarà l'adozione di una base formativa comune, sia in ambito pratico che teorico, in grado di costruire quelle competenze e quel *know-how* necessari alla realizzazione di una sempre più omogenea, efficace ed efficiente integrazione tra le singole componenti.

A fronte delle secolari origini di queste ultime, l'integrazione interforze non può che prevedere un processo lungo, iniziato ma certamente non ancora concluso, che necessita di studio ed innovazione per rimodulare gli stessi assetti organizzativi ricercando le *best practice* necessarie al miglioramento delle FF.AA.

Nel Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa del 2019, il vertice della Difesa italiana ribadisce la necessità di agire sul piano organizzativo al fine di determinare chiarezza nell'attribuzione di compiti e responsabilità limitando, invece, burocrazia e interessi "di settore".

Le modalità volte a perseguire tali obiettivi risultano:

- la riorganizzazione degli Stati Maggiori con l'intento di delegare le funzioni gestionali ai livelli inferiori rendendo gli S.M. "centri di pensiero strategico"²;
- la razionalizzazione organizzativa volta ad eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di responsabilità.

A fronte di questi sintetici ma estremamente chiari orientamenti dottrinali, i vertici delle Forze Armate non possono certamente omettere di implementare tale processo d'integrazione interforze poiché, a fronte delle

¹⁴ Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa, "Efficienza sistemica Rilevanza complessiva", 2019.

attuali difficoltà e delle sfide future, si rivela unica soluzione alla più efficace sostenibilità dell'intero sistema e, pertanto, inevitabile e necessaria al fine di conseguire la miglior capacità di resilienza e risposta a situazioni geo-politiche e d'impiego sempre più caratterizzate da estrema fluidità, indeterminatezza e multidimensionalità.

CONCLUSIONE

Alla luce delle ricerche condotte, risulta evidente come l'assetto organizzativo delle Forze Armate italiane sia stato profondamente influenzato e rivoluzionato dall'insorgere di situazioni esterne ed interne che ne hanno motivato l'esigenza di repentina trasformazione ed adattamento, sulla base di specifiche e contestuali linee d'azione dettate dal vertice politico-strategico.

A loro volta queste ultime rappresentano la diretta conseguenza del drastico mutamento degli scenari geopolitici internazionali e anche di quelli sociali, in termini di influenza sulle strutture organizzative degli apparati di difesa italiani, intervenuti nel corso dell'ultimo trentennio preso a riferimento.

Nonostante che l'organica della struttura militare sia sempre stata, per sua intrinseca caratteristica fisiologica, tendenzialmente prevenuta nei confronti di improvvisi mutamenti organizzativi è altrimenti vero che le radicali trasformazioni dello scenario geo-politico derivanti dalla caduta del muro di Berlino e la conseguente disgregazione del patto di Varsavia, hanno inesorabilmente imposto l'esigenza di una tempestiva e radicale revisione dell'intera struttura organizzativa militare in funzione di esigenze e situazioni improvvisamente e radicalmente cambiate.

Ancorchè il processo di revisione organizzativa dell'intero strumento militare nazionale sia stato dunque imposto da trasformazioni improvvise, epocali e incontrovertibili dello status quo internazionale sino ad allora vigente, non si può certamente negare che il continuo e lungimirante processo di trasformazione in senso riduttivo dell'apparato organizzativo della Difesa nazionale non sia infine pervenuto a soluzioni che, di fatto, privilegiano una flessibilità e reattività dell'intero sistema che, anche in ambiente internazionale, ha dato significativa prova di estrema adattabilità, funzionalità e resilienza. In tale ottica i cambiamenti operati nell'ultimo trentennio si sono rivelati una vera e propria rivoluzione copernicana dell'intero sistema militare che, a fronte di sfide sempre più impegnative e complesse, è stato in grado di garantire in modo pienamente rispondente i propri compiti istituzionali, adattando la propria struttura all'attualità delle esigenze sociali, nazionali e internazionali.

Proprio per queste ragioni, l'approccio intrapreso dalle forze armate e dal comparto difesa nel suo insieme, essendo non privo di interventi riorganizzativi particolarmente stringenti e radicali, se non dolorosi, rappresenta un significativo modello di riferimento nella scienza dell'organizzazione aziendale poiché, forse per la prima volta, ha offerto validissimi e lungimiranti spunti di riflessione sulle potenzialità esprimibili dal comparto stesso in termini di lungimiranza strutturale, tecnico-funzionale e manageriale. Ritengo pertanto che gli sforzi prodotti dall'intero comparto Difesa nel ricercare e sviluppare nuovi modelli organizzativi e di

leadership adeguati per affrontare le sfide, sempre più insidiose, del contesto geo-politico del terzo millennio, rappresentino stimolante riferimento di comparazione e di studio per ogni organizzazione che, indipendentemente dalla propria mission, voglia conseguire una sempre maggiore affidabilità e rispondenza organizzativa a fronte della estrema fluidità e variabilità dei contesti di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE E CAPITOLI DI MONOGRAFIE:

Bachelet, V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962;

Daft, L. R., *Organizzazione aziendale. Sesta Edizione*, Maggioli Editore, Rimini, 2017;

Oskos Jr, Charles C., *From institution to occupation: Trends in military organization, Armed forces & society*, 1977, 4.1: 41-50;

Prusack, L., *Knowledge in organizations*, Routledge, Londra, 2009;

Tosato, F., *Il contributo della Difesa italiana alla sicurezza internazionale tra impegni operativi e investimenti per il futuro*, Chillemi, Roma, 2018;

UTET, *Enciclopedia delle Forze Armate, Vol. La Difesa*, Torino, 2009;

Von Clausewitz, K., *Della Guerra*, Mondadori, Milano, 2017.

LETTERATURA GRIGIA:

Capo di Stato Maggiore della Difesa, *Il concetto strategico del Capo di Stato maggiore della Difesa "Efficienza sistemica Rilevanza Complessiva"*, Roma, 2019;

Lt. Col. Babb, W.K., *USAWC STRATEGY RESEARCH PROJECT, "Future United States Military Organizational Structure"*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2001;

Ministero della Difesa, *Libro Bianco 2002*, Roma, 2002;

Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, Roma, 2015;

Stato Maggiore della Difesa, III Reparto "Centro Innovazione della difesa, *PID/S-1 La Dottrina Militare Italiana*, Roma, 2011.

SITI INTERNET:

<http://www.ansa.it>;

<http://www.cesi-italia.org>;

<http://www.difesa.it>;

<http://www.icj-cij.org>;

<http://www.nato.int>;

<https://www.quirinale.it>;

<http://www.relationinternazionali.it>;

<http://www.studiperlapace.org>;

<http://www.un.org>;

<http://www.treccani.it>

FONTI NORMATIVE:

Decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 1999, n. 556, "Regolamento di attuazione dell'art. 10 della legge 18 febbraio 1997, n. 25 concernente le attribuzioni dei Vertici Militari";

Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66 “Codice dell'ordinamento militare”;

Decreto Legislativo 27 giugno 2000, n. 214 “Disposizioni correttive ed integrative del Decreto Legislativo 28 novembre 1997, n. 464 recante riforme strutturali delle Forze Armate, a norma dell'art. 9, comma 2 della Legge 31 marzo 2000, n. 78”;

Decreto Legislativo 30 dicembre 1997, n. 490 “Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, a norma dell'articolo 1, comma 97, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”;

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;

Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 “Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78”;

Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, n. 298 “Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78”;

Decreto Legislativo del 16 luglio 1997, n. 264 “Riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 28 dicembre 1995, n. 549”;

Decreto Legislativo del 16 luglio 1997, n. 265 “Disposizioni in materia di personale civile del Ministero della difesa, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettere e) e g), della legge 28 dicembre 1995, n. 549”;

Decreto Legislativo del 28 novembre 1997, n. 459 "Riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 28 dicembre 1995, n. 549”;

Decreto Legislativo del 28 novembre 1997, n. 464 “Riforma strutturale delle Forze armate, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettere a), d) ed h), della legge 28 dicembre 1995, n. 549”;

Decreto Legislativo. 29 maggio 2017, n. 94 “Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244”;

Legge 14 novembre 2000, n. 331 “Norme per l'istituzione del servizio militare professionale”;

Legge 18 febbraio del 1997, n. 25 “Riforma dei Vertici Militari”;

Legge 23 agosto 2004, n. 226 “Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore”;

Legge 23 dicembre 1996, n. 662 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”;

Legge 24 ottobre 1977, n. 801 “Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato”;

Legge 28 dicembre 1995, n. 549 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”;

Legge 31 dicembre 2012, n. 244 “Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia”;

Legge 31 marzo 2000, n. 78 “Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia”;

Legge 9 gennaio 1951, n. 167 “Istituzione del Consiglio superiore delle Forze armate”;

Legge n. 380 del 20 ottobre 1999 "Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380".