



Il contributo della Difesa nelle emergenze civili

Dossier n° 153 - Schede di lettura
31 marzo 2021

Premessa

Nel nostro ordinamento le Forze Armate sono chiamate ad assicurare la difesa del Paese e "svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza" (cfr. [art. 89 del d.lgs. n. 66 del 2010](#), Codice dell'ordinamento militare).

Al riguardo, l'Italia vanta una lunga tradizione di schieramento di forze militari in contingenze nazionali e **a sostegno delle autorità civili**.

Il **COI** Comando Operativo di vertice Interforze in occasione di calamità naturali e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza che si verificano sul territorio nazionale, è **responsabile della direzione**, del controllo e del coordinamento dei concorsi di natura operativa forniti dalle Forze Armate alle Autorità istituzionali (altri Dicasteri, Dipartimento Protezione Civile, etc.).

Da ultimo il Capo di Stato Maggiore della Difesa, ha identificato il COI quale referente unico per la gestione dell'emergenza sanitaria COVID 19, in sinergia con tutte le Forze Armate e in coordinamento con il Dipartimento della Protezione civile, Ministero Affari Esteri e della Salute,

Le quattro missioni delle Forze armate

Secondo quanto stabilito dal richiamato [art. 89 del d.lgs. n. 66 del 2010](#) (Codice dell'ordinamento militare), le attività delle Forze Armate riguardano le seguenti quattro missioni:

1. la **difesa dello Stato** e la tutela degli interessi vitali del Paese;
2. la realizzazione condivisa con i *partner* europei e dell'Alleanza della **sicurezza e della difesa collettiva** degli spazi euromediterranei/atlantici, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte;
3. la vigilanza, in concorso e se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull'**osservanza delle norme di diritto internazionale** umanitario in caso di conflitti armati e nel corso delle operazioni di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale;
4. il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di **compiti specifici in circostanze di pubblica calamità** e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, esprimendo capacità operative ad ampio spettro e nell'ambito di domini d'intervento fortemente diversificati.

In relazione a tali missioni è possibile osservare come la **difesa dello Stato** e la tutela degli interessi vitali del Paese **costituisca l'obiettivo prioritario** per le Forze Armate.

La prima missione

Ciò comporta lo svolgimento continuativo di attività di presenza e sorveglianza del territorio e delle aree di sovranità nazionale, incluse le principali vie di comunicazione, al fine di proteggere gli interessi nazionali ovunque questi siano minacciati (cfr. [qui](#) DPP 2019-2021, pag.29). Rientrano, altresì, nell'ambito della prima missione i contributi militari alle operazioni cibernetiche, spaziali e all'*intelligence*, il cui assolvimento da una parte assicura la raccolta, l'analisi e la valorizzazione delle informazioni necessarie a prevenire l'insorgere di esplicite minacce, dall'altra ottimizza la gestione dei rischi.

A sua volta la **seconda missione**, ovvero la difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei, si concretizza nel contributo alla Difesa collettiva dell'Alleanza Atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mar Mediterraneo, al fine di tutelare gli interessi vitali e strategici del Paese (cfr. [qui](#)).

La seconda missione

Con riferimento, poi, alla **terza missione**, ovvero il contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali, tale missione implica la partecipazione a operazioni di

La terza missione

prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento (nell'alveo delle iniziative afferenti la gestione delle crisi internazionali), al fine di garantire la pace, la sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei diritti fondamentali dell' uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite (cfr. [qui](#)).

Infine, per quanto attiene all'ultima missione, consistente nelle attività di **supporto civile delle Forze armate**, l'articolo **92 comma 1** del Codice dell'ordinamento militare ha ulteriormente precisato che "Le Forze Armate, oltre ai compiti istituzionali propri e fermo restando l'intervento prestato anche ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (che istituisce il [Servizio nazionale della Protezione Civile](#)), in **occasione di calamità naturali** di cui alla predetta legge e in altri casi di **straordinaria necessità e urgenza**, forniscono a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale".

La quarta missione

Nel comma 2 sono elencate le attività per le quali è previsto il "contributo".

Per un approfondimento Cfr. il [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021](#), p. 16.

Le attività di supporto civile delle Forze armate

Le attività di supporto civile sono quelle intraprese a sostegno delle autorità civili, **rimanendo la responsabilità e il comando di tutte le operazioni sotto tale autorità civile**. Queste attività includono assistenza alle autorità locali in caso di calamità, e il sostegno alle autorità di contrasto del crimine per selezionate missioni.

Le Forze Armate partecipano, infatti, al Servizio Nazionale della Protezione Civile e **concorrono** alla tutela della collettività nazionale in caso di danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni.

Di fronte a eventi emergenziali o critici, l'Esercito Italiano, la Marina Militare, l'Aeronautica Militare e l'Arma dei Carabinieri forniscono **supporto logistico** e operativo, **personale qualificato**, strumenti e **mezzi** per la ricerca e il **soccorso** della popolazione, la **rimozione delle macerie** e l'allestimento di **campi base** per i soccorritori nonché aree di **ricovero per la popolazione**, risorse di terra/aeree/navali per l'afflusso dei soccorritori e il **trasferimento dei feriti**.

Tipologia di interventi

Le Forze Armate regolamentano altresì le attività di volo sulle aree a rischio, inviano le strutture mobili per il coordinamento delle attività aeronautiche e attivano i mezzi per il rilievo aerofotografico (anche in infrarosso notturno) delle aree interessate dagli eventi, attivano le strutture per la realizzazione di una rete di telecomunicazioni dedicata, assicurano la presenza del proprio personale presso i centri operativi e di coordinamento, indicano le strutture logistiche militari che possono essere utilizzate come aree di ammassamento dei soccorritori ed aree di stoccaggio per mezzi, attrezzature e beni e mettono a disposizione le proprie risorse per l'assistenza alloggiativa d'urgenza delle popolazioni (cfr. [qui](#)).

Il concorso delle Forze Armate è assicurato attraverso le unità operative dislocate sull'intero territorio nazionale, che è suddiviso in aree di responsabilità (le regioni militari) e zone di intervento (i comandi militari di zona). Il collegamento con il Servizio nazionale della Protezione Civile è assicurato dallo Stato maggiore della Difesa a livello nazionale e dal Comando della Regione militare a livello regionale.

Per un approfondimento delle principali fattispecie di intervento della Forze armate si veda [qui](#).

Il Comando Operativo di vertice Interforze

Il **Comando Operativo di vertice Interforze** della Difesa (COI), è stato costituito a seguito dell'approvazione della legge n. 25 del 1997 che ha ristrutturato i vertici dell'Amministrazione delle Forze Armate e dell'Amministrazione della difesa.

Con la richiamata legge n. 25 del 1997, successivamente confluita nel Codice dell'ordinamento militare (artt. 25 ess), il Capo di Stato Maggiore della Difesa, da figura *di primus inter pares*, è **stato sovraordinato** rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle tre forze armate, al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, limitatamente ai compiti militari devoluti alla stessa Arma e al Segretario generale della difesa per le attribuzioni tecnico-operative a quest'ultimo affidate. Il

La riforma dei vertici militari

CDSM dipende direttamente dal Ministro della difesa di cui è l'alto consigliere tecnico-militare e al quale risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute. A sua volta il Ministro della Difesa (art. 10) è preposto all'amministrazione militare e civile della difesa ed è il massimo organo gerarchico e disciplinare.

La richiamata legge ha poi provveduto ad una **semplificazione della catena di comando** e ad una riduzione degli organi periferici. L'area centrale del Ministero della difesa è stata ridotta e la catena di comando operativo, logistico e addestrativo semplificata **mediante la creazione del Comando Operativo di Vertice Interforze**.

Attualmente solo alcuni Paesi europei/NATO dispongono di una struttura di Comando di vertice Interforze paragonabile al COI: in particolare la Francia, la Germania ed il Regno Unito.

Il COI costituisce un **organo di Staff del Capo di Stato Maggiore** della Difesa e svolge funzioni di **pianificazione e di direzione delle operazioni** nonché delle esercitazioni interforze e multinazionali. È lo strumento mediante il quale il Capo di Stato Maggiore della Difesa esercita la sua funzione di Comandante Operativo delle Forze Armate.

Il COI in occasione di calamità naturali e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza che si verificano sul territorio nazionale, è **responsabile della direzione**, del controllo e del coordinamento dei concorsi di natura operativa forniti dalle Forze Armate alle Autorità istituzionali (altri Dicasteri, Dipartimento Protezione Civile, etc.).

Nello specifico il COI provvede a **pianificare, coordinare e condurre le operazioni interforze**, multilaterali e nazionali nonché le esercitazioni interforze, e quelli di dirigere, controllare e coordinare i concorsi militari alle autorità civili, in casi di calamità naturali o di straordinaria necessità e urgenza.

Compiti del COI

Il COI, inoltre, rappresenta l'*entry point* per tutte le richieste di concorsi operativi forniti dalle Forze Armate/Comando Generale dei Carabinieri alle altre Autorità Istituzionali sul territorio nazionale, in occasione di calamità naturali e in casi di straordinaria necessità ed urgenza.

Con riferimento poi alla **struttura del Comando**, questo vede il coinvolgimento in uguale misura di tutte le Forze Armate e tale organizzazione consente da una parte una suddivisione delle responsabilità, dall'altra la disponibilità delle diverse competenze presenti nelle varie Forze armate.

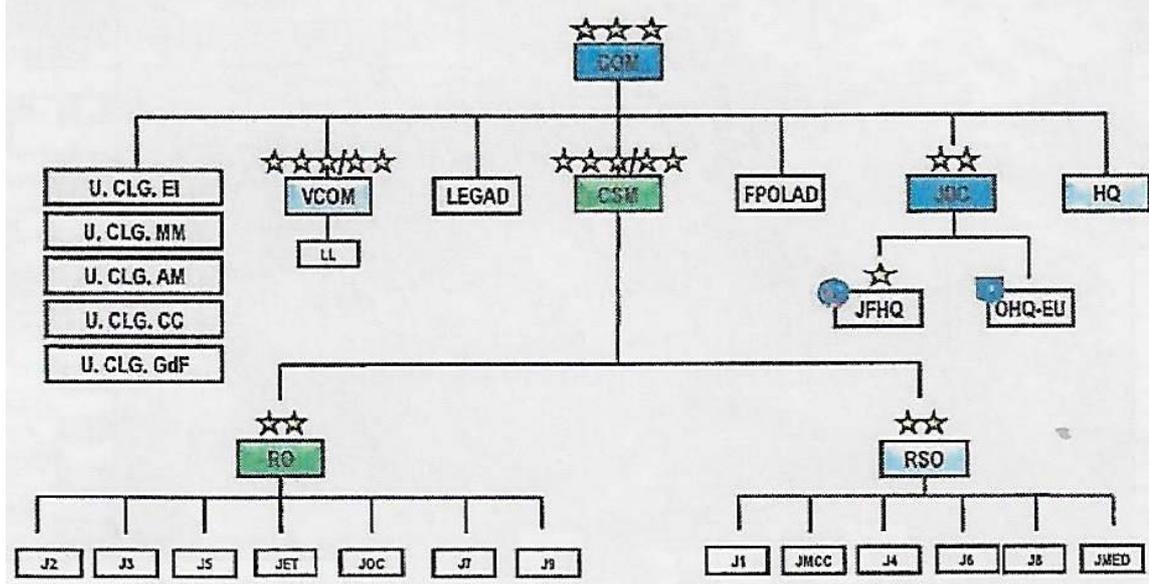
Struttura del COI

Nello specifico, **dal Comandante dipendono** direttamente, oltre ad alcuni "advisors", un **Vice Comandante**, un **Comandante del Reparto Supporto** – cui risale la responsabilità del sostegno logistico/amministrativo dell'intera struttura – ed un **Capo di Stato Maggiore**.

A sua volta lo Stato Maggiore è **suddiviso in due Reparti** che presiedono alle due funzioni fondamentali del COI: pianificazione e direzione delle Operazioni.

In particolare, dal **Reparto Operazioni** dipendono le cellule funzionali J1 (personale), J2 (intelligence), J3 (operazioni), J4 (logistica), J9 (cooperazione civile-militare), oltre alla Sala Operativa ed il *Joint Movement Coordination Centre* (JMCC). Dalla sala operativa del COI è possibile collegarsi in tempo reale con tutti i Comandanti dei vari contingenti sparsi per il mondo e avere un quadro della situazione di ogni Teatro di operazione. Il sistema di comando e controllo della sala operativa, oltre ad utilizzare i tradizionali mezzi di comunicazione internazionali e in particolare della NATO, fa altresì uso del sistema SICRAL, il satellite militare italiano, il cui raggio di azione copre la quasi totalità delle missioni italiane nel mondo. Dal **Reparto Pianificazione** dipendono invece le cellule J5P (piani), J5S (scenari), J6 (comunicazioni), J7D (dottrina operativa), J7EX (esercitazioni) e J8 (finanziaria).

COMANDO OPERATIVO DI VERTICE INTERFORZE STRUTTURA



(fonte COI 2019)

Da ultimo il Capo di Stato Maggiore della Difesa, ha identificato il COI Comando Operativo di vertice Interforze di Centocelle quale **referente unico per la gestione dell'emergenza sanitaria** in sinergia con tutte le Forze Armate e in coordinamento con il Dipartimento della Protezione civile, Ministero Affari Esteri e della Salute.

Il COI quale referente unico per la gestione dell'emergenza COVID

La Commissione difesa della Camera si è recata il 2 aprile 2019 in visita presso il Comando Operativo di vertice Interforze (COI) e presso il Comando Interforze per le operazioni delle Forze Speciali (COFS). [Qui](#) le comunicazioni sulla missione rese dal Presidente della IV Commissione.

Il contributo della Difesa nell'emergenza Covid

Lo scorso 9 marzo il Ministro della Difesa, intervenendo davanti alle Commissioni Difesa della Camera e del Senato, ha sottolineato come "le capacità specifiche della Difesa e delle Forze Armate italiane, sono risultate, in questa particolare fase storica, necessarie non solo per il primario compito cui sono vocate, ovvero le garanzie della difesa e della sicurezza del paese, ma anche per esprimere quei livelli di prontezza e di reattività necessari a fornire la risposta più efficace alla crisi sanitaria".

Con riferimento all'emergenza pandemica in atto la Difesa è attualmente impegnata in due importanti operazioni **dirette dal Comando Operativo di vertice Interforze (COI)**: l'operazione "[IGEA](#)" per le attività di *screening* e l'operazione "[EOS](#)" per il trasporto logistico e la somministrazione dei vaccini.

L'**Operazione Igea**, è stata avviata lo scorso 23 ottobre, per sostenere l'attività di *screening* e analisi dei tamponi a [supporto del Sistema Sanitario Nazionale](#). A tal fine sono state messe a disposizione 200 postazioni distribuite su tutto il territorio nazionale.

L' Operazione Igea

A oggi, secondo i [dati](#) della Difesa, sono operativi 138 **presidi mobili vaccinali della Difesa** (DDT Drive-Through-Difesa).

I contributi, forniti da ciascuna Forza Armata, sono diretti e coordinati dal Comando Operativo di vertice Interforze (COI) per mezzo di una Sala Operativa dedicata, composta da personale interforze. Ad oggi hanno già eseguito circa 1,4 milioni di tamponi. In aggiunta al Policlinico Militare del Celio sono stati inoltre messi a disposizione anche ulteriori 12 laboratori in tutta Italia.

La Difesa ha, inoltre, messo a disposizione:

- 152 posti letto di cui 100 degenza ordinaria e 52 posti sub-intensiva/intensiva presso il Policlinico Militare del Celio di Roma;
- 50 posti letto per pazienti Covid presso il Centro Ospedaliero Militare di Milano;
- 32 posti per pazienti Covid e 2 posti letto di rianimazione, elevabili fino a 8 presso il

Centro Ospedaliero Militare di Taranto;

- 4 strutture sanitarie campali (ospedali da campo) dislocate a Perugia, Barletta, Cosenza, Aosta, con 36 Ufficiali medici e 62 sottufficiali infermieri, per un totale di 162 posti letto ordinari, di terapia subintensiva ed intensiva;
- 18 infrastrutture su tutto il territorio nazionale con disponibilità immediata di oltre 2353 posti con 830 stanze disponibili per personale civile in quarantena/isolamento;
- 35 tende pneumatiche per il triage, in base alle richieste delle ASL locali;
- 73 velivoli delle Forze Armate per il trasporto in biocontenimento utilizzando specifiche barelle, anche con ventilazione assistita, e 285 mezzi terrestri per il trasporto di materiale sanitario e dispositivi di protezione individuale.

Con l'arrivo delle prime dosi di vaccino, su richiesta della Struttura Commissariale, il Comando di Vertice Interforze della Difesa ha avviato l'**Operazione EOS** e ha approntato e implementato un piano di trasporto e distribuzione delle dosi mettendo a disposizione un dispositivo, prontamente adattabile in base alle esigenze, composto da 11 aerei, 73 elicotteri e 360 mezzi.

L'Operazione
EOS

Inoltre, la Difesa si è approntata per convertire i *Drive Through* in "presidi per la somministrazione dei vaccini", attività questa che si aggiunge a quella già in atto, di stoccaggio dei vaccini presso l'aeroporto di Pratica di Mare e il successivo trasporto in tutte le regioni italiane.

Con riferimento al contributo del [Servizio Sanitario Militare](#), il **Policlinico Militare del Celio**, uno dei tre ospedali militari di riferimento, è stato riconvertito in *Covid Hospital* ed inserito nella rete nazionale anti Covid quale riferimento delle strutture sanitarie del Centro Italia.

Il Policlinico
Militare del
Celio

Il Dipartimento, costituito da 90 unità tra medici, biologi, ricercatori e tecnici, da circa 10 anni è inserito in una rete dei più avanzati laboratori europei che si occupano di biodifesa per il tracciamento di aggressivi biologici e virus rari.

Il Policlinico del Celio è un ospedale militare, a connotazione interforze, dipendente dal 4° Comando logistico dell'Esercito.

Offre, principalmente, supporto clinico e sanitario al personale a *status* militare impiegato in operazioni, nel territorio nazionale e all'estero, nonché al personale militare e civile, e relativi familiari secondo quanto previsto dalla normativa vigenti, le convenzioni locali e gli accordi con il Servizio sanitario nazionale-regionale.

Il Policlinico opera, inoltre, nel campo della **ricerca scientifica** nelle diverse discipline sanitarie e assicura il **tirocino pratico** a favore degli specializzandi delle tre Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

Secondo quanto rilevato dalla Corte dei conti ([delibera 16/2019/G](#)) si tratta di una struttura che, nel **2017** ha impiegato una forza di **1.102** unità e nel **2018** una forza di **1096** unità (suddivisa fra ufficiali, sottufficiali, truppa, civili, di cui 626 con specializzazione sanitaria) per un costo, nel medesimo 2018, di 57 milioni circa di euro.

Il **personale del Policlinico** (medico, infermieristico e aiutanti di sanità), oltre ad essere impiegato in ambito nazionale, svolge ciclici periodi di attività al di fuori dei confini nazionali nell'ambito degli organi sanitari ivi schierati e supporta, a vario titolo, tutti i teatri operativi in cui operano le Forze armate italiane.

La struttura, nelle sue linee generali, è attualmente organizzata in dipartimenti ed unità operative, complesse o semplici, che **erogano servizi sanitari nei seguenti settori**: patologia cardiorespiratoria, area chirurgica, patologia osteo-articolare, nefro-urologiche, scienze ginecologiche, patologia neuro-sensoriale, scienze neurologiche e psichiatriche, diagnostica, odontostomatologica, emergenza e accettazione, anestesia e rianimazione, immunoematologia, medicina fisica e riabilitazione.

Durante l'emergenza Covid è stato inoltre utilizzato un contingente aggiuntivo di personale impiegato nell'operazione "**Strade Sicure**".

Al riguardo il comma 8 dell'articolo 35 del decreto legge n. 41 del 2021 ha, da ultimo, **prorogato dal 31 gennaio al 30 aprile 2021** l'impiego delle 753 unità aggiuntive di personale delle Forze armate impiegate nell'operazione "Strade Sicure" in relazione all'emergenza Covid.

Incremento del
contingente

In precedenza si ricorda che l'[articolo 22 comma 2, secondo periodo, del decreto legge n. 9 del 2020](#) ha disposto una **prima** integrazione di **253** unità del contingente di personale militare facente parte del dispositivo "Strade sicure".

Successivamente, l'articolo 74-ter del decreto legge n. 18 del 2020 (c.d. "Cura Italia"), nel confermare la richiamata integrazione ha, altresì, precisato che l'intero dispositivo di "Strade sicure" - **pari a 7.050** unità, secondo la previsione dell'articolo 1, comma 132 della legge n. 160 del 2019 - può essere impegnato nelle attività di contenimento dell'emergenza Covid-19.

A sua volta, l'articolo 22 del D.L. n. 34 del 2020 (c.d. "decreto Rilancio") ha **ulteriormente integrato**, di ulteriori **500** unità - da affiancare, quindi, alle 7.303 unità già autorizzate (7.050 + 253) - il contingente delle Forze armate facente parte del dispositivo "Strade sicure", fino alla data del 31 luglio 2020.

Gli articoli 35 dei decreti legge nn. 104 e 125 del 2020 hanno, poi, prorogato, rispettivamente al 15 ottobre 2020 e al **31 dicembre 2020** la complessiva integrazione delle richiamate **753 unità**, **ulteriormente prorogata** dal successivo comma 1025 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) fino al **31 gennaio 2021**.

Per approfondimenti si veda il tema dell'attività parlamentare [Il ruolo delle Forze Armate nella tutela dell'ordine pubblico](#).

Per quanto riguarda il contributo della Difesa nella fase uno dell'emergenza Covid, si veda il [resoconto stenografico](#) della seduta delle Commissioni Difesa della Camera e del Senato del 12 maggio 2020 nel corso della quale il Ministro della Difesa ha reso comunicazioni su questioni di competenza nel contenimento dell'emergenza Covid-19.

Si veda, inoltre, il seguente tema [L'impiego delle forze armate nella fase 1 dell'emergenza COVID-19](#)