

dimensioni quantitative e qualitative mediante le quali il Paese intende attuare le politiche di sicurezza internazionale e difesa. Come sarà meglio illustrato nel corso del documento, tale definizione avverrà nell'ambito di una "Revisione Strategica" propedeutica all'avvio di un nuovo ciclo di pianificazione da parte degli organismi tecnico-operativi che porterà a un documento programmatico di pianificazione generale quindicennale.

Una nazione più sicura

66. Il prioritario obiettivo per la tutela degli interessi vitali dell'Italia rimane la difesa contro un attacco armato diretto al territorio nazionale, alla sua popolazione e ai suoi beni, includendo potenziali attacchi di natura ibrida e quelli attuabili da attori non-statali che possiedono sostanziali capacità di offesa, comprese quelle rappresentate dalle armi di distruzione di massa.
67. Tale possibilità sarà prevenuta agendo lungo due direttrici d'azione. La prima, sviluppando a livello d'azione intergovernativa la capacità di impiegare tutti gli strumenti disponibili per creare una situazione internazionale che prevenga questo rischio. La seconda, preservando una multiforme capacità di deterrenza convenzionale, proporzionata all'entità della reale minaccia e in grado di scoraggiare potenziali entità ostili. Quest'ultima capacità sarà sviluppata nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO e nel contesto della politica comune di sicurezza e difesa europea. Le carenze capacitive per la difesa collettiva individuate dall'Unione Europea e dalla NATO, pertanto, rappresenteranno priorità nazionali, così come la disponibilità di una certa capacità per interventi autonomi di prima risposta e per assicurare la difesa e l'integrità del territorio nazionale, degli spazi di accesso marittimo al territorio e di difesa aerea.
68. Accanto a tali capacità più tradizionali, la Difesa svilupperà, in piena armonia con la strategia nazionale sulla protezione informatica, le possibilità di difesa contro attacchi di natura cibernetica che dovessero eccedere le capacità predisposte dalle agenzie civili. Analogamente, concorrerà in modo più efficace alla tutela della libertà di accesso allo spazio e alle profondità marine.

Una regione euro-atlantica più sicura

69. La dimensione della sicurezza euro-atlantica è vitale per la difesa del Paese e la tutela degli interessi nazionali. Solo l'Alleanza atlantica può assicurare una sufficiente capacità di deterrenza e difesa del territorio euro-atlantico da un'eventuale minaccia di tipo militare convenzionale che, sebbene non sia al momento giudicata probabile, non è neppure escludibile. L'unica strategia in grado di massimizzare la cornice di sicurezza e di mitigare i rischi relativi è quella di un'attiva partecipazione alla NATO.
70. In quest'ambito, l'Italia si deve proporre quale contributore netto di sicurezza, massimizzando l'output operativo delle capacità che sarà in grado di rendere disponibili e concentrando il suo sforzo verso un contributo di alta qualità professionale con mezzi e materiali adeguati, qualificando e rendendo più efficiente, quindi, la propria partecipazione alle forze di risposta e reazione dell'Alleanza, nel quadro della revisione delle forze NATO in atto.

Una regione euro-mediterranea più sicura

71. La zona euro-mediterranea rappresenta la principale area d'intervento nazionale. Raggiungere un elevato grado di stabilità e di sviluppo democratico nei Paesi che incidono sul Mediterraneo costituisce quindi un obiettivo prioritario per il nostro Paese. La Difesa concorrerà allo sviluppo delle politiche del Governo tese a garantire quest'obiettivo con un'azione mirata di cooperazione militare con tutti i Paesi dell'area, ricercando ulteriori e più profonde collaborazioni per costruire un contesto di sicurezza più ampio e stabile nel tempo. Qualora specifiche circostanze lo richiedano, la Difesa deve essere pronta ad assumersi dirette responsabilità in risposta a situazioni di crisi ed essere preparata ad interventi di pacificazione e stabilizzazione deliberati dalla comunità internazionale. In taluni casi, l'Italia potrà anche assumere l'onere di guidare, in qualità di Nazione leader, tali operazioni, in particolare in quelle aree ove la conoscenza diretta delle situazioni è maggiore per vicinanza storica, sociale o culturale.

72. Nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea, così come nelle attività correlate al "Dialogo Mediterraneo" perseguito dalla NATO, la Difesa agirà per lo sviluppo di politiche più attente alla dimensione della sicurezza euro-mediterranea, proponendosi, in armonia di obiettivi col MAECI, quale attore di riferimento per le iniziative che saranno intraprese e proseguendo quelle già in corso nell'area mitteleuropea e balcanica.

Un sistema globale più stabile e sicuro

73. Come più volte evidenziato, l'Italia ha un'economia rilevante con prospettive e interessi globali, ha multiformi interessi in tutti i continenti ed è partner importante del "sistema internazionale". Aderire a tale sistema in modo compiuto è una scelta irrinunciabile per l'Italia, la quale comporta necessariamente una "adesione attiva", cioè di concreta partecipazione.

74. Al di fuori delle regioni di prioritario intervento, il contributo della Difesa alla costruzione di un sistema internazionale più stabile e sicuro sarà garantito agendo lungo due linee d'azione, concorrenti e coordinate con gli sforzi degli altri dicasteri. La prima, prevede di sviluppare l'insieme delle capacità di consultazione e cooperazione militare esistenti, al fine di incrementarle e favorire i processi d'interrelazione verso quei Paesi con i quali esistono interessi condivisi. La seconda, prevede la possibilità di selezionare e impiegare capacità, tra quelle disponibili, per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità al fine di concorrere – con gli altri Paesi della Comunità mondiale – alla tutela della sicurezza internazionale.

La strategia di sicurezza internazionale e difesa e le capacità necessarie

75. Gli obiettivi delineati e le priorità individuate tracciano, in termini sintetici, gli elementi principali necessari per definire la strategia di medio termine di sicurezza internazionale e difesa dell'Italia:

- **Condivisione della sicurezza e della difesa.** La multidisciplinarietà e complessità delle sfide del mondo odierno e la dimensione delle stesse, notevolmente superiore alle possibilità di una singola nazione, richiedono che l'Italia ricerchi le migliori condizioni di sicurezza e difesa nell'ambito di una architettura multinazionale condivisa. Tale architettura si svilupperà sia all'interno del Paese, attraverso un rafforzamento dell'approccio globale intergovernativo ai problemi, sia in ambito internazionale, mediante la cooperazione militare e l'integrazione con le strutture di difesa collettiva.
- **Partecipazione attiva alla sicurezza e difesa.** La strategia di condivisione della sicurezza e difesa richiede che il Paese sia, nell'ambito delle sue possibilità, soggetto attivo e contributore netto. Questo presuppone il coinvolgimento del Paese sia nella definizione e implementazione delle capacità - militari e non - per la prevenzione, la deterrenza e l'eliminazione di eventuali minacce alla stabilità e la sicurezza, sia nel contributo allo sforzo internazionale per garantire migliori condizioni di pace e di sviluppo.
- **Molteplicità dei campi di azione.** La creazione di una solida e duratura cornice di sicurezza internazionale e difesa richiede un approccio diversificato e pluridisciplinare con diverse gradazioni di sforzo in funzione della gravità degli interessi nazionali a rischio e con l'impiego di tutti gli strumenti dello Stato a disposizione, tra i quali quello militare.

76. Allo scopo, la Difesa perseguirà la realizzazione di uno strumento militare integrato e moderno, in grado di acquisire, sviluppare e sostenere nel tempo le capacità più idonee per:

- **capire** le cause della moderna conflittualità e le esigenze derivanti dalla evoluzione degli scenari internazionali;
- **prevenire** l'insorgere ed il consolidamento di situazioni di rischio o di minaccia per il Paese;
- **intervenire** tempestivamente, precisamente ed efficacemente per la gestione delle situazioni di crisi e per l'eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi del Paese.

Le tre principali dimensioni dello Strumento militare da considerare sono: quantitativa, qualitativa e capacitativa.

77. La dimensione quantitativa dello Strumento militare rimarrà sostanzialmente invariata rispetto ai livelli previsti dalla vigente normativa. La Difesa, infatti, con la legge n° 244 del 2012, ha già provveduto, ad avviare una riduzione quantitativa per passare da un organico di 190.000 militari e 40.000 civili a uno di 150.000 militari e 30.000 civili. La Difesa, tuttavia, perseguirà l'obiettivo di una struttura del personale più giovane, snella e flessibile, con criteri di arruolamento e progressioni di carriera più moderni e supportati da un corpo normativo più vicino alle esigenze derivanti da un modello di Difesa di tipo professionale. Inoltre, per mitigare i possibili rischi derivanti da una struttura delle forze ridotta, sarà studiata la creazione di una forza di riserva in grado di contribuire alle esigenze complessive di sicurezza e difesa nazionale.
78. La dimensione qualitativa sarà privilegiata, in particolare nelle varie scelte che dovranno essere fatte per gli aspetti formativi e addestrativi, con specifica attenzione per le componenti dello strumento a più alto livello di prontezza operativa. Un più corretto equilibrio tra qualità e costo sarà invece ricercato per assicurarsi che le esigenze quantitative non siano sacrificate in modo eccessivo.
79. La dimensione capacitiva dello strumento sarà valorizzata da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative e da una nuova struttura di governance, che consentirà una più efficace direzione politica delle grandi scelte e la possibilità per le Forze armate di agire armonicamente come uno strumento unico e sinergico. L'obiettivo è di raggiungere una struttura più snella, senza duplicazioni o ridondanze, con minori livelli di gestione e complessivamente più efficiente, economica e che privilegi l'efficacia operativa.

Compiti e missioni delle Forze armate

80. I compiti assegnati alle Forze Armate discendono dalla nostra Costituzione, che sancisce la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino (Art. 52), e sono esplicitati ed attualizzati nell'articolo 89 del decreto legislativo n. 66 del 2010 ("Codice dell'ordinamento militare - COM"). In esso è configurata, quale priorità, la difesa dello Stato, ma anche, con riferimento all'articolo 11 della Costituzione, il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte. E' previsto, inoltre, il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubbliche calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. Infine, nell'ambito dell'articolo 92 dello stesso COM, le Forze armate, oltre ai compiti istituzionali propri, 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.
81. In perfetta armonia con i compiti generali individuati dal portato normativo, questo Libro Bianco individua precise e specifiche missioni per le Forze armate le quali costituiranno, nella loro priorità, elementi di guida per le successive attività di revisione dello Strumento militare e di sviluppo delle attività di pianificazione generale. Esse sono:

PRIMA MISSIONE: *La Difesa dello Stato.* Consiste nella Difesa dello Stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare:

- l'integrità del territorio nazionale;
- gli interessi vitali del Paese;
- la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero;
- la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese.

SECONDA MISSIONE: *La Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei.* Consiste nel contributo alla difesa collettiva dell'Alleanza atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese.

TERZA MISSIONE: *Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali.* Consiste nella partecipazione, nell'ambito della gestione delle crisi internazionali, a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento, 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.

QUARTA MISSIONE: *Concorsi e compiti specifici.* Consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.



Lezioni apprese e implicazioni per le Forze armate

Le lezioni apprese dalle operazioni effettuate

82. L'analisi dell'insieme delle tendenze generali e delle operazioni condotte nell'ultimo ventennio ha validato molti dei principi e degli orientamenti per lo sviluppo delle Forze Armate che erano stati affermati nell'ambito di pubblicazioni tecniche quali il Documento di Pianificazione di Lungo Termine e il Concetto Strategico del Capo di SMD del 2005. A carattere generale, i risultati positivi conseguiti dalle forze militari, negli ultimi venti anni di impegno operativo, dimostrano da un lato la validità concettuale del processo di trasformazione intrapreso nel passato dallo Strumento militare, dall'altro la necessità di realizzare e ottimizzare celermente lo Strumento militare, in linea con la realtà economica del Paese e con le trasformazioni in essere o prevedibili degli scenari di sicurezza d'interesse del Paese. In particolare:

- a. Le attività di prevenzione dei conflitti, di stabilizzazione e ricostruzione post-conflittuale, quali le operazioni in Bosnia e Libano, sono state di successo grazie non solo alle qualità espresse dalle Forze armate e alla professionalità militare, ma anche grazie alla capacità dello Strumento militare di saper coagulare il contributo di altre risorse espresse dal "Sistema Paese" e di operare quindi non solo a livello interforze, ma anche interministeriale.
- b. Il contributo delle Forze Armate alla gestione e alla soluzione delle crisi e dei conflitti internazionali, quali le operazioni in Kosovo, si è dimostrato decisivo ed ha rafforzato l'immagine e l'azione del Paese sul piano internazionale.
- c. Le operazioni militari condotte per la protezione delle popolazioni inermi e per l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, come quelle in corso in Iraq, hanno dimostrato la capacità dello Strumento militare di condurre con efficienza ed efficacia impieghi selettivi e limitati nello spazio e nel tempo.
- d. Nella lotta al terrorismo internazionale la Difesa ha dato un importante contributo operando non solo al di fuori del territorio nazionale, ma supportando anche l'azione delle forze di polizia in Patria sia con contributi specialistici, sia mediante il presidio d'importanti aree del territorio metropolitano. Nel contributo alle operazioni d'intervento umanitario e di soccorso in caso di eventi catastrofici, le Forze Armate hanno dimostrato capacità polivalenti, reattività d'azione e capacità d'intervento anche nelle fasi iniziali più critiche, consentendo alla Nazione di provare volontà e capacità di agire a livello globale.

83. La necessità di porre in essere rapide e non pianificate operazioni convenzionali nei Balcani per implementare le risoluzioni delle Nazioni Unite riguardanti il Kosovo o, più recentemente, la necessità di riassicurare i Paesi alleati dell'Est Europa dimostrando capacità di azione congiunta e di prontezza di reazione, hanno confermato la necessità di mantenere adeguate capacità di deterrenza e di risposta convenzionale.

84. La trasformazione dello Strumento militare per comprendere anche una più elevata capacità di proiezione e sostegno delle forze al di fuori del territorio nazionale, ha dimostrato la sua validità concettuale ed è stata la chiave per raggiungere importanti successi operativi. La possibilità di esprimere tali capacità in tempi rapidi si è dimostrata vincente non solo nella gestione delle operazioni più tipicamente militari, ma anche negli interventi di supporto in caso di gravi disastri naturali, quali i terremoti in Pakistan e in Haiti.

85. La conduzione di operazioni in un'ottica interforze è divenuta la norma. Il progressivo sviluppo della capacità nazionale di integrare le attività nei domini di terra, mare, aria e spazio, ma anche nelle funzioni abilitanti della logistica e delle comunicazioni, ha favorito il conseguimento di risultati operativi in modo più efficace ed efficiente.
86. La progressiva integrazione "rete-centrica" dei sensori, dei sistemi di comando e controllo e dei sistemi d'arma si è confermata come "moltiplicatore di forze" in grado di aumentare l'effetto operativo complessivo delle capacità possedute e di innalzare il livello di conoscenza e padronanza dello sviluppo delle situazioni operative.
87. Le Forze Speciali hanno dimostrato la loro crescente valenza operativa, agendo in molteplici e complesse attività a supporto delle forze convenzionali o in operazioni dedicate di alto rilievo, in un ampio spettro che comprende, ma non si limita alla liberazione di ostaggi e al contrasto di attività di matrice insurrezionale e terroristica.
88. L'attività operativa dell'ultimo ventennio ha provato la crescente rilevanza di alcune capacità operative, particolarmente nella logistica di proiezione, nel settore del C4ISTAR e dell'ingaggio di precisione, che si sono rivelate sempre più abilitanti per un'efficace conduzione degli interventi.
89. L'azione costante, attenta e pragmatica delle relazioni internazionali sviluppate dalla Difesa (la c.d. Diplomazia Militare) ha consentito di consolidare o creare nuovi e durevoli rapporti con numerose Nazioni, facilitando sia l'azione di stabilizzazione internazionale, sia lo sviluppo di proficui rapporti economici, culturali e sociali.
90. La capacità di operare con successo nell'ambito di un sistema integrato internazionale si è dimostrata essenziale, ma allo stesso tempo complessa e ardua da raggiungere. In particolare, sono stati elementi critici lo sviluppo di migliori capacità nel settore della formazione del personale, delle comunicazioni, degli "abilitatori strategici" e del coordinamento di livello operativo, nonché della corretta predisposizione e turnazione delle forze.
91. Dal punto di vista di un approccio di tipo globale alle operazioni di gestione delle crisi, la possibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati ha richiesto una sempre maggiore partecipazione di capacità non peculiarmente militari, la quale ha evidenziato la crescente necessità di una migliore coordinazione se non integrazione degli sforzi condotti a livello di "Sistema Paese". In tale ambito, le Forze Armate hanno dato prova di poter fornire le capacità umane ed organizzative per sviluppare tale integrazione, aumentando la credibilità del Sistema Paese a livello internazionale.
92. Il ciclo d'individuazione delle lezioni apprese e di predisposizione di adeguate risposte dottrinali, operative e di adeguamento di mezzi e sistemi non è stato così rapido, efficace e mirato come desiderato. Migliorare tali attività sarà essenziale per conseguire un più ampio successo nelle operazioni.

Costanti e mutamenti delle caratteristiche della conflittualità

93. Le esperienze maturate nel corso dell'ultimo ventennio di operazioni e gli approfondimenti condotti a livello accademico e dottrinale, hanno potuto apprezzare un sostanziale mutamento della tipologia e delle caratteristiche dei conflitti, sia asimmetrici sia convenzionali.
 - Nel caso di conflittualità asimmetrica, l'accesso da parte delle organizzazioni terroristiche alle moderne tecnologie, alle tecniche di comunicazione strategica e ad ampie risorse finanziarie, hanno consentito loro di ampliare i metodi e la portata delle azioni possibili e dei danni provocabili.
 - Nel caso di conflittualità convenzionale, appaiono emergere mutazioni nei modi e negli strumenti impiegabili, con particolare riguardo all'estensione delle operazioni nel dominio cibernetico e nello spazio. E' osservabile, inoltre, una più veloce attuazione del ciclo tra decisione e azione, che mira a modificare "de facto" le situazioni sul terreno con un dinamico alternarsi tra azioni diplomatiche e rapide attività militari portate avanti da limitate forze perfettamente integrate.

94. I risultati degli studi condotti in collaborazione con Paesi amici e alleati, convergono nell'evidenziare che il futuro sarà contraddistinto da una serie di rischi e minacce che si svilupperanno all'interno di estese e frammentate aree, sovente caratterizzate da situazioni di anarchia istituzionale. Le conseguenti operazioni saranno caratterizzate da multiformi difficoltà operative contraddistinte dalla necessità di assicurare:
- a. l'accesso alle aree di operazioni e la libertà di movimento all'interno delle stesse, che presuppone la capacità di acquisire e mantenere il controllo del territorio e garantire la libertà di navigazione marittima, la piena disponibilità degli spazi aerei e la possibilità di accesso e sfruttamento dello spazio e del dominio cibernetico;
 - b. il corretto supporto della popolazione, contemperando coinvolgimento, legalità e trasparenza con le esigenze derivanti dall'efficacia e sicurezza delle operazioni;
 - c. la possibilità di operare in aree sovente congestionate, quali le aree urbane, le acque litorali e gli spazi aerei inferiori;
 - d. la sicurezza delle linee di comunicazione, materiali e immateriali, che saranno in futuro, specialmente queste ultime, sempre più vulnerabili;
 - e. l'individuazione e la conoscenza di tutti gli attori concorrenti nell'area di operazioni, discriminando tra avversari e popolazione passiva, tra forze militari amiche ed elementi organizzativi civili.
95. E' elevato il rischio che in futuro eventuali forze opponenti, anche in caso di conflitti convenzionali, sfruttino con maggiore enfasi forme di lotta non convenzionale o non simmetrica (c.d. "minaccia ibrida"). Lo sfruttamento di nostre vulnerabilità, l'imprevedibilità delle azioni portate anche in aree non di operazioni, il diretto coinvolgimento - sovente passivo, ma talvolta anche attivo - delle popolazioni civili, saranno forme di contrasto cui dovremo essere preparati per garantire la massima sicurezza possibile per le nostre forze e per i nostri territori, garantendo al contempo la possibilità di consolidamento delle realtà locali cui portiamo supporto.
96. Le nostre Forze armate saranno chiamate, quindi, a operare per conseguire obiettivi sempre più complessi e sofisticati, nei quali la sconfitta o la deterrenza di possibili avversari saranno solo una parte dei compiti richiesti. Operando nell'ambito di un approccio globale intergovernativo alle problematiche di sicurezza e difesa, le Forze armate agiranno per la protezione e la tutela delle popolazioni, per lo sviluppo e il supporto delle autorità e delle forze di sicurezza locali e per lo sviluppo di livelli crescenti di sicurezza e stabilità, in stretta relazione con il personale diplomatico e di altri dicasteri, ma anche di organizzazioni internazionali governative e non.
97. Sebbene appaiano diminuite nel breve periodo le possibilità di una minaccia militare tradizionale portata direttamente al territorio nazionale, una forza bilanciata e integrata di deterrenza, costituita da capacità terrestri, navali e aerospaziali convenzionali, costituirà anche per il futuro la garanzia per assicurare la Difesa della Patria e contribuire alla difesa integrata dei territori della NATO, secondo quanto previsto dagli accordi in vigore.
98. La consapevolezza e il sostegno dei cittadini italiani agli impegni internazionali assunti e alle nostre Forze armate saranno sempre più fattori decisivi per il successo dei delicati incarichi cui l'Italia sarà chiamata far fronte in futuro. In tal senso, molto è stato fatto ed è cresciuta nel Paese la consapevolezza del ruolo delle Forze Armate e della professionalità dei soldati italiani. Tuttavia, sussiste la necessità di sviluppare migliori capacità di comunicazione con l'opinione pubblica per condividere ulteriormente gli scopi, la portata e le azioni delle Forze armate, garantendo trasparenza e controllo.

Implicazioni per le Forze armate

99. Alcune delle lezioni apprese e delle tendenze osservate hanno sicuramente valenza generale e richiedono che le Forze armate le pongano alla base della loro opera di adeguamento. La possibilità di svolgere i compiti assegnati, dunque, non potrà prescindere dal considerare gli elementi concettuali di seguito riportati.

100. La necessità di rispondere in modo più rapido al mutare delle esigenze richiede di adeguare l'attività per l'individuazione e l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, la definizione dei concetti d'impiego delle capacità e per l'elaborazione di dottrine e di procedure operative. Il processo di trasformazione e adattamento delle Forze Armate richiederà un maggiore sforzo per rendere più rapidi, a tutti i livelli e in tutti i settori, i mutamenti necessari di natura analitico-procedurale e di attitudine e predisposizione al cambiamento.
101. L'azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di conflitto deve essere ancorata a una superiore capacità di raccolta e analisi delle informazioni, di studio dei fenomeni e di conoscenza delle situazioni, alla quale le Forze armate dovranno contribuire attivamente insieme agli altri organismi dello Stato. In situazioni di crisi o di conflitto, l'azione dello Strumento militare sarà efficace solo avendo superiori capacità di comando e controllo, sorveglianza, ricognizione, analisi delle informazioni e comprensione delle situazioni, che pertanto saranno rafforzate.
102. L'integrazione e l'interoperabilità con le Forze alleate rappresenteranno i fattori principali per rendere il contributo nazionale efficace e di rilievo. Tale obiettivo richiede che sin dal tempo di pace le forze siano pensate, predisposte, formate e addestrate per operare in contesti multinazionali e quale parte di dispositivi più ampi.
103. L'estensione dei domini d'azione a quello cibernetico e dello spazio comporta che a tali ambiti siano dedicate specifiche capacità operative difensive, al fine di preservare la sicurezza del "Sistema Paese" e di rafforzare la tenuta delle strutture politiche, economiche e sociali.
104. Il rapido e intenso sviluppo della tecnologia richiede che lo Strumento militare promuova la conoscenza delle possibilità e degli effetti derivanti dalla disponibilità di nuovi equipaggiamenti militari e duali e investa conseguentemente. Concetti innovativi, come la "difesa aerea soft", richiederanno una cooperazione interministeriale intensa per la gestione di grandi volumi di dati e la predisposizione delle necessarie capacità per gestirli.
105. L'elemento umano rimarrà centrale nell'azione dello Strumento militare. E' essenziale mantenere nel tempo elevata la sua qualità professionale. La capacità d'interazione in ambienti multiculturali e complessi, così come le capacità di comprensione delle situazioni e lo spirito d'inventiva e di adattamento ai diversi ambienti operativi, saranno le principali caratteristiche umane sulle quali investire. La capacità di impiegare al massimo delle loro potenzialità gli equipaggiamenti moderni e la capacità di formare, sia soldati preparati e motivati, sia il personale di Paesi amici e alleati, rappresenteranno gli obiettivi principali dei processi di formazione e addestramento.
106. Gli equipaggiamenti per le Forze armate dovranno rappresentare il migliore bilanciamento possibile in termini di costo-efficacia e puntare a essere omogenei in termini di qualità e livello tecnologico. L'obiettivo principale da raggiungere è la "capacità esprimibile", la quale dovrà essere raggiunta mediante il prodotto bilanciato dei diversi fattori che la compongono e non solo attraverso l'acquisto di sistemi di eccellenza non adeguatamente supportati dagli altri fattori che compongono la capacità e dalla struttura delle forze che li impiegano.
107. Il bilanciamento delle capacità nei diversi domini d'azione rimarrà garanzia di flessibilità e d'efficacia d'impiego. L'ipotesi di avere uno strumento completo in ogni settore capacitivo, tuttavia, dovrà essere ripensata in favore del potenziamento di quei settori nei quali l'impiego appare più probabile e maggiormente efficace, arricchendo la capacità di saper esprimere contributi di eccellenza. Capacità operative necessarie, ma non perseguibili unicamente a livello nazionale, saranno perseguite mediante cooperazioni internazionali.
108. Le capacità esprimibili da parte di "forze speciali" e di "forze per operazioni speciali" andranno rafforzate e rese più integrate e idonee a operare in sinergia con le forze convenzionali. I sistemi di supporto alle stesse forze dovranno essere potenziati e resi maggiormente disponibili in termini di efficienza, efficacia e numero. Le capacità di "rafforzamento delle istituzioni" e di "stabilizzazione", inoltre, dovranno essere irrobustite, con particolare riguardo alla capacità da parte della difesa di equipaggiare e addestrare le forze di sicurezza del Paese dove si opera.



Predisposizione e prontezza delle forze armate

109. La “postura” dello Strumento militare, cioè la predisposizione e dislocazione delle forze e il livello di preparazione e prontezza cui le stesse sono mantenute, è uno degli strumenti più importanti di gestione strategica a disposizione per bilanciare le capacità disponibili con i presumibili rischi. Le capacità operative essenziali da esprimere, pertanto, devono essere considerate fattori di sviluppo e non meri costi di gestione.
110. Come più volte evidenziato, lo scenario geopolitico è caratterizzato da un elevato livello d’incertezza strategica e volatilità delle situazioni. Nell’attuale prospettiva finanziaria di breve periodo e d’instabilità internazionale, solo una struttura delle capacità perfettamente integrata e una postura delle forze accuratamente pianificata possono fornire al Paese gli strumenti necessari per rispondere adeguatamente a rischi e minacce e consentirgli di avere un ruolo attivo nella ridefinizione delle condizioni di sicurezza e stabilità delle aree di più diretto interesse.
111. Aggiustamenti nei livelli di preparazione delle forze e, conseguentemente, dei parametri di utilizzabilità, sostenibilità e proiettabilità, possono essere ottenuti più velocemente rispetto a modifiche della struttura e composizione delle unità. La preparazione e la prontezza delle forze sono, pertanto, le leve più efficaci da utilizzare per rispondere rapidamente agli attuali mutamenti del contesto di sicurezza.

A cosa la Difesa deve essere pronta?

112. Accanto al compito prioritario e continuativo di garantire la difesa dello Stato e, nel contesto NATO, la difesa collettiva, la Difesa dovrà essere pronta, anche nell’ambito della sua partecipazione all’Unione Europea, a svolgere una serie di attività e operazioni, tra cui:
- operazioni rivolte alla tempestiva tutela degli interessi vitali nazionali, autonomamente o quale parte di una più ampia coalizione;
 - operazioni di supporto alla pace e di stabilizzazione in risposta alle crisi internazionali;
 - attività di supporto specialistico e addestrativo, sia in ambito nazionale sia all’estero;
 - attività di concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni in caso di necessità e urgenza;
 - attività di assistenza umanitaria e supporto in caso di calamità, sia a livello nazionale sia all’estero;
 - operazioni di evacuazione dei connazionali all’estero in casi emergenza.
113. La Difesa continuerà a verificare regolarmente come meglio adeguare i propri livelli di preparazione e prontezza per adattarsi alle sfide e alle opportunità presentate dalle trasformazioni strategiche in atto nella nostra area regionale. Al fine di consentire una più efficace opera d’indirizzo politico, di assegnazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, la Difesa implementerà un nuovo sistema di gestione dei livelli di prontezza e preparazione delle forze. La progressiva riduzione dello sforzo nazionale in molte grandi operazioni che hanno caratterizzato il decennio passato, infine, offrirà l’opportunità di individuare un nuovo bilanciamento della postura delle forze, a migliore supporto delle politiche di sicurezza della regione euro-mediterranea.

I livelli di prontezza e di preparazione necessari

114. Adeguati livelli di preparazione e di prontezza delle forze assicurano che la Difesa abbia disponibili idonee capacità militari per svolgere, quando necessario, le operazioni deliberate dal Governo. Tali parametri rappresentano importanti indicatori per valutare l'effettivo output operativo potenziale del nostro Strumento militare e l'efficacia degli investimenti effettuati. Nel corso degli ultimi venti anni, la Difesa ha dato un sostanziale contributo all'azione internazionale del nostro Paese. Funzionale a tale obiettivo è stata la possibilità di impiegare lo Strumento militare in molteplici missioni e operazioni multinazionali e tale possibilità si è resa possibile grazie al possesso di adeguati livelli di preparazione e prontezza.
115. Pianificare i corretti livelli di prontezza e preparazione operativa è un esercizio sofisticato e complesso che richiede di individuare il giusto bilanciamento tra le risorse disponibili ed il livello di rischio che il Paese è disposto ad assumere. Mantenere una larga parte delle forze ad alto livello di prontezza e preparazione riduce il livello di rischio strategico per il Paese, ma comporta costi elevati e un'elevata pressione sul personale, sui mezzi e sistemi e sulle infrastrutture operative. Parimenti, livelli eccessivamente bassi non sono accettabili poiché comportano l'incapacità dello Strumento militare di svolgere i compiti e le missioni assegnate, decretandone la sostanziale inutilità pratica, oltre che elevati rischi per il personale.
116. Nell'ambito della NATO, l'Italia ha contribuito a elaborare tre parametri di riferimento mediante i quali è possibile valutare oggettivamente il livello di "impiegabilità" delle Forze armate e cioè la loro idoneità ad operare negli scenari attuali e del prossimo futuro. Essi afferiscono alla:
- *utilizzabilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze prontamente impiegabili nei termini richiesti e certificati di qualifiche professionali, disponibilità di mezzi e sistemi, e livelli di addestramento;
 - *proiettabilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate efficacemente al di fuori delle normali aree stanziali ed in possesso, quindi, delle necessarie capacità di mobilità e supporto logistico;
 - *sostenibilità delle forze*, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate per lunghi cicli operativi lontane dalle loro normali aree stanziali, dotate perciò delle necessarie capacità di supporto tecnico e logistico e tenendo anche conto della necessità della loro rotazione nel tempo.
117. I valori per tali parametri, collettivamente individuati dai Paesi della NATO, rappresentano un imprescindibile obiettivo minimo per lo Strumento militare, da raggiungere e mantenere nel tempo. L'allocazione di adeguate risorse per tale risultato costituisce quindi una priorità irrinunciabile. Compatibilmente con le disponibilità offerte dal quadro finanziario di riferimento, ciò si traduce nell'inversione del trend di spesa nel settore del mantenimento dell'operatività, in aderenza a quanto concordato in sede NATO.
118. Riguardo alla possibilità di individuare e realizzare i corretti livelli di prontezza e preparazione delle forze per il medio e lungo termine, va evidenziato come esista un *gap* temporale tra la definizione dell'esigenza e la generazione di una risposta militare ottimale. La Difesa è ben conscia di tale fatto che sovente impone di gestire circostanze nuove e imprevedibili con gli strumenti esistenti. Per mitigare tali rischi, la strategia individuata prevede di agire lungo tre direttrici:
- disporre di un adeguato flusso informativo e di una efficace capacità di analisi e valutazione strategica, per meglio apprezzare l'evoluzione delle situazioni e delle esigenze, facilitando la preparazione di quanto ritenuto necessario;
 - individuare, preservare e rafforzare quelle capacità operative che rappresentano, per tradizione, livello di capacità raggiunto e qualità dei mezzi e sistemi adottati, vere e proprie aree di eccellenza del "Sistema Paese". Tali capacità costituiranno l'ossatura del contributo nazionale a quelle operazioni internazionali di coalizione al di fuori delle aree di prioritario intervento, ma anche le aree capacitive di prioritaria concentrazione degli sforzi nel processo di progressiva integrazione europea;
 - nell'impossibilità di escludere gli scenari operativi meno probabili, ma di maggiore impatto, mantenere una significativa capacità di deterrenza costituita da una forza integrata di combattimento

che sia moderna, perfettamente integrabile in dispositivi multinazionali ed impiegabile, per un periodo limitato, negli scenari a più alta intensità; nella stessa ottica, mantenere, laddove possibile, una base sufficientemente ampia di capacità operative embrionali, ma comunque operativamente impiegabili, le quali possano essere eventualmente ampliate al mutare degli scenari.

Le installazioni militari, i poligoni e il demanio militare

119. Per svolgere i compiti assegnati, le Forze armate hanno bisogno di installazioni ove vivere ed operare, di aree per addestrarsi, di depositi per lo stoccaggio dei mezzi e dei materiali e di spazi da dedicare alle opere per la difesa del territorio. La disposizione delle Forze nel Paese è pianificata come conseguenza di specifiche esigenze militari e di convenienze economiche. Sebbene talvolta tale schieramento possa comportare differenti livelli di oneri e di benefici alle popolazioni locali, tale esigenza è ineludibile ed è funzionale alla prioritaria esigenza della sicurezza di tutti i cittadini.
120. Il demanio militare comprende l'insieme di tutte le opere permanenti adibite a difesa nazionale. Include dunque porti, aeroporti, fortificazioni, caserme, installazioni logistiche e amministrative di vario tipo e depositi. Il patrimonio demaniale è un bene dello Stato che, nella sua funzione di elemento logistico fondamentale per il corretto funzionamento delle Forze armate, deve essere caratterizzato da un efficace e utile impiego. Per tali ragioni, la Difesa ha già avviato e darà nuovo impulso a un processo di verifica delle reali esigenze e alla valorizzazione di quelle aree che saranno ritenute non più necessarie, restituendole alla comunità per il loro pieno utilizzo. Accanto a tale attività, la Difesa avvierà un censimento delle limitazioni, previste dal D.Lgs n.66/2010, cui sono assoggettate le aree limitrofe al demanio militare e verificherà ogni possibilità per ridurre tali restrizioni al minimo indispensabile.
121. Il processo d'integrazione degli organismi logistici e territoriali, unitamente alla riorganizzazione delle forze e dei comandi, consentirà di ridurre le esigenze demaniali e di avviare la modernizzazione delle rimanenti infrastrutture, secondo un concetto che preveda la concentrazione delle necessità su relativamente poche grandi infrastrutture polifunzionali. Questo processo permetterà di rendere sinergico e maggiormente conveniente, per economie di scala, la costituzione e l'utilizzo dei servizi di supporto al personale e all'operatività delle forze.
122. Di particolare rilievo è anche l'esigenza di sviluppare una nuova e moderna politica degli alloggi per assicurare la pronta reperibilità del personale presso il luogo di servizio in un quadro di forte mobilità, peculiarità intrinseca dello Strumento militare. L'attuale esigenza abitativa è decisamente superiore alle disponibilità e risulta squilibrata territorialmente per effetto delle mutate situazioni operative legate al processo di riorganizzazione della Difesa. La dinamicità del processo e la difficoltà di trovare le necessarie risorse finanziarie, richiedono che il problema sia affrontato mediante una pluralità di soluzioni, anche innovative.
123. Le aree addestrative, terrestri, navali e aeree, rappresentano un elemento imprescindibile per mantenere l'efficacia operativa delle Forze armate. L'Italia è un Paese densamente popolato, dalla orografia complessa e a forte vocazione turistica e vi è, quindi, una forte sensibilità in tema d'impiego di aree pubbliche per le attività di addestramento militare. La Difesa riconosce tale esigenza e nel corso degli ultimi vent'anni ha operato per ridurre l'impatto delle proprie attività in termini di spazi dedicati alle esercitazioni. Già oggi l'Italia è tra i Paesi europei che destinano la percentuale più bassa del proprio territorio a tale funzione, ma lo sforzo della Difesa per minimizzare tale impatto non può dirsi concluso, prevedendo anche un uso temporaneo alternato delle aree tra scopi militari e civili, con particolare attenzione per le aree di pregio naturalistico e paesaggistico. A tali obiettivi si affianca anche l'esigenza di utilizzare aree addestrative al di fuori del territorio nazionale. Alla luce delle esperienze maturate, l'utilizzo di tali aree è un fondamentale elemento per un approntamento completo, efficace e realistico delle unità.
124. Ferma restando l'esigenza di mantenere un livello minimo ma sufficiente di aree addestrative per attività reali, nei prossimi anni la Difesa s'impegnerà per aumentare la percentuale delle sue attività effettuate con modalità simulate, ovvero mediante l'utilizzo di sistemi info-elettronici e simulatori. Prioritario sarà lo sforzo per ridurre al minimo l'impatto ambientale delle attività e per rendere le

aree addestrative scevre da rischi per le popolazioni e sviluppate tecnologicamente per un loro utilizzo duale, cioè anche per scopi correlati alla protezione civile e alla sicurezza. Infine, l'utilizzo di tali aree dovrà favorire lo sviluppo economico e/o industriale delle comunità in cui gravitano.

Le forze di riserva

125. La componente della Riserva è parte integrante delle capacità di uno Strumento militare di natura professionale. E' richiesta dall'Alleanza atlantica per consentire di mantenere in servizio Forze armate più ridotte e con costi inferiori. Tipicamente, le riserve forniscono capacità operative a più basso contenuto di professionalità specifica, quelle che richiedono tempi lunghi per essere rigenerate o quelle che sono riferibili alle specifiche professionalità civili non presenti o di non conveniente formazione nelle Forze armate.
126. L'incertezza degli scenari internazionali e la possibilità che la dimensione quantitativa futura possa essere non sufficiente in alcune situazioni operative, richiedono forme d'integrazione delle capacità dello Strumento militare. L'obiettivo è di creare una "riserva operativa" prontamente impiegabile e efficace, ovvero composta di una forza addestrata di ufficiali, sottufficiali e truppa, per esigenze contingenti militari e di risposta a emergenze civili.
127. In termini di capacità operative, la componente di forze di riserva dovrà consentire di disporre di:
- *Capacità Specialistiche*, che non sono normalmente parte delle forze permanenti o lo sono in quantità non sufficienti. E' il caso, ad esempio, di professionalità mediche o infermieristiche, di ingegneri o di esperti di comunicazione e di contrattualistica. Queste forze potrebbero essere necessarie fin dai primi momenti di situazioni di crisi e pertanto dovrebbero essere prontamente disponibili.
 - *Capacità Complementari*, generalmente utilizzate negli scenari a più basso livello di rischio e di conflitto e che non richiedono possedere, quindi, l'intero spettro delle capacità operative e dell'addestramento. Esse consentono di rendere più disponibili le forze ad alta prontezza e capacità per compiti più impegnativi, evitando che siano impiegate in compiti meno onerosi.
 - *Capacità Supplementari*, il cui scopo è di affiancare e rinforzare le forze permanenti. Richiedono normalmente tempi più lunghi per essere approntate, per cui il loro ruolo è preferibile in caso d'impiego per operazioni di prevista lunga durata.
 - *Capacità di Mobilitazione*, dove le forze di riserva offrono la necessaria base di espansione delle forze regolari in caso di mobilitazione per fronteggiare emergenze di ampia portata.
128. In termini di soluzioni organizzative, la Difesa presenterà proposte operative per la costituzione di una nuova struttura della riserva volontaria che:
- sia coerente con la nuova struttura concettuale degli arruolamenti e delle progressioni di carriera;
 - tragga vantaggio, per le attività informative ma anche organizzative, del supporto delle strutture e delle capacità delle Associazioni d'arma esistenti, soprattutto in relazione al fatto che la stessa riserva potrebbe essere impiegata in attività di concorso alle istituzioni dello Stato in caso di eventi eccezionali;
 - si connoti su base regionale o macro-regionale, per minimizzare i costi e connettere la struttura della riserva al territorio che la esprime;
 - sia finanziabile nell'ambito di specifici provvedimenti normativi Governativi quando necessaria per assolvere a specifiche esigenze nazionali, quali situazioni di crisi o di emergenza;
 - preveda diverse forme di adesione a tale riserva, da quella più giovane ed operativa, da impiegare più frequentemente, a quella part-time e specialistica, che avrà cicli di impiego meno frequenti;
 - sia aperta al più ampio numero possibile di professionalità e gradi.
129. La chiave del successo per la costituzione di una Riserva efficace è la sua piena integrazione nella struttura delle capacità delle Forze armate e il suo utilizzo regolare in cicli d'impiego e di addestramento. Il tutto in un sistema che sia in grado di impiegare regolarmente, in funzione delle esigenze, forze regolari e riservisti per coprire il più ampio spettro delle esigenze di sicurezza e difesa nazionali.



La trasformazione delle forze armate

Il futuro Modello Operativo e lo sviluppo capacitivo delle Forze armate

130. La sfida che il Paese deve affrontare e risolvere riguarda la possibilità di generare uno Strumento militare che sia in grado di soddisfare le esigenze di sicurezza internazionale e difesa del Paese sia nel breve termine, mitigando i rischi che potrebbero derivare da risorse limitate, sia nel medio e lungo termine, sviluppando un complesso armonico di capacità idoneo a prevenire e gestire situazioni di forte instabilità e incertezza internazionale.
131. Bilanciare la dimensione quantitativa dello Strumento militare con quella qualitativa e capacitiva rappresenterà, nel prossimo futuro, il compito principale della Difesa. Sarà attuato mediante la "revisione strategica della difesa" che terminerà con la definizione di una nuova pianificazione generale con prospettiva quindicennale. Appare evidente che tale compito non sarà un puro esercizio di analisi e valutazione tecnica, ma, al contrario, troverà in un'opera d'indirizzo e supervisione politica la sua legittimazione più profonda. Per tali ragioni, di seguito, sono indicati i concetti generali e i principi ispiratori che saranno alla base della revisione della struttura operativa delle Forze armate, affinché esse possano continuare a rappresentare lo strumento di garanzia della difesa dello Stato e delle libere istituzioni.

Concetti generali e principi ispiratori per la revisione della struttura delle forze

132. Per assicurare l'esecuzione dei compiti, esiste la duplice esigenza di definire l'insieme degli strumenti d'intervento che il Paese è in grado ed è disposto ad acquisire e a mantenere efficaci, assicurando loro il necessario livello di risorse richiesto, ma anche di dimensionarli secondo corrette priorità di possibile impiego. Questi due momenti sono entrambi essenziali e vivono in stretta relazione fra loro, giacché una strategia di sviluppo delle capacità militari sarebbe incompleta in assenza di una chiara definizione delle priorità con le quali s'intendono impegnarle.
133. Per il primo aspetto, la complessità del sistema globale nel quale siamo inseriti impone, l'adozione di molteplici strumenti capaci di operare su piani, in momenti e in dimensioni differenti. Per alcuni di essi, il dicastero Difesa è contributore dell'azione di Governo coadiuvando:
- l'attuale sistema di intelligence, in modo che possa efficacemente raccogliere, analizzare e valorizzare le informazioni, anticipando l'insorgere di esplicite minacce e operando per ridurre l'alea di incertezza, per una migliore gestione dei rischi;
 - un'efficace e persuasiva diplomazia, autorevole in ogni consesso e capace di attivare quegli strumenti di cooperazione allo sviluppo che possano depotenziare i fattori di conflitto, concorrere alla gestione della crisi e facilitare il ritorno alla stabilità sociale e politica dopo i conflitti;
 - efficaci leve in grado di orientare opportunamente gli attori economici nazionali e internazionali, determinando condizioni più favorevoli per il rafforzamento delle relazioni politiche;
 - strumenti di comunicazione strategica per generare conoscenza e condivisione nelle audience di riferimento e funzionali al conseguimento delle finalità istituzionali di tutela degli interessi nazionali.

134. E' invece di diretta competenza della Difesa, e fondamentale nell'architettura di sicurezza nazionale, la disponibilità di uno Strumento militare capace di completare lo spettro delle capacità attivabili dal Paese per tutelare i propri interessi, operando con efficacia in tutte le fasi delle crisi e dei conflitti. Lo strumento militare dovrà, quindi, essere sufficientemente ampio da consentire un corretto bilanciamento fra le diverse componenti operative nonché sufficientemente flessibile per far fronte a esigenze mutevoli nel tempo, capaci di manifestarsi anche con breve preavviso.
135. Tale flessibilità e ampiezza di spettro, tuttavia, non presuppongono la pur auspicabile disponibilità dell'intero insieme delle capacità possibili, quanto piuttosto di un'adeguata combinazione di quelle che sarà possibile generare e sostenere, preferendo gli ambiti ove le esperienze maturate, gli investimenti effettuati e, soprattutto, le reali prospettive di maggiore utilità operativa, consentano di sviluppare aree di eccellenza. Non va dimenticato, infatti, che la vera garanzia di difesa del Paese risiede nella partecipazione a un sistema di difesa collettiva, ove la possibilità di un contributo efficace e rilevante al dispositivo comune risiede non tanto nella generazione di un gran numero di capacità residuali, quanto piuttosto assicurando un contributo di rilievo in un certo numero di capacità di pregio. Ciò presuppone, naturalmente, la necessità di sviluppare un complesso di forze che sia realmente integrato in termini di utilizzo degli strumenti disponibili nei differenti domini, per una reale moltiplicazione degli effetti operativi. Ne consegue l'esigenza di una predisposizione concettualmente unitaria degli strumenti d'azione, basata su un oculato bilanciamento tra le teoriche esigenze numeriche, la reale capacità di rendere pienamente operativi e sostenibili nel tempo i sistemi acquisiti e il numero dei settori capacitivi ove investire le risorse.
136. In tale ottica, l'attuale sistema di pianificazione generale completerà la sua piena transizione ad uno basato sulle "capacità esprimibili". Nel predisporre lo strumento futuro, tale sistema porrà enfasi non tanto sulla centralità di specifici sistemi d'arma o sui livelli delle forze necessarie per contrastare una minaccia definita, quanto piuttosto sui compiti che le Forze Armate dovranno saper assolvere e sulle capacità che esse dovranno possedere per poterli eseguire, accettando anche un certo numero di rischi operativi, che comprendano anche quelli meno probabili ma più pericolosi per la sicurezza nazionale. Tali rischi dovranno essere ben evidenziati alle Autorità politiche e istituzionali e all'opinione pubblica.
137. Il secondo fattore da considerare nello sviluppo concettuale e nella successiva pianificazione generale delle Forze armate è quello riguardante le probabilità e le modalità di impiego dello Strumento militare, sulla cui base occorrerà distribuire correttamente le risorse disponibili per ottimizzare i risultati conseguibili. In linea di principio, una pianificazione e predisposizione dello strumento basata sulle potenziali capacità operative esprimibili, consentirà al decisore politico un'ampia discrezionalità d'impiego dello Strumento in funzione delle situazioni, condizionata esclusivamente da ineludibili limiti dimensionali e strutturali. Alla presenza di limitate risorse, peraltro, la definizione di un'area di gravitazione principale permetterà di ottimizzare il numero e la qualità degli strumenti disponibili e di offrire maggiori opzioni di impiego in talune aree rispetto ad altre. In quest'ottica, oltre alla difesa del territorio nazionale, il Governo ritiene che la regione Mediterranea e le situazioni in grado di produrre effetti direttamente incidenti su tale bacino rappresentino l'area di gravitazione prioritaria per la tutela degli interessi nazionali. In tale ambito, infatti, possono concretizzarsi minacce capaci di proiettare i loro effetti rapidamente e chiaramente anche sulla Patria.
138. Per operare in tale situazione geostrategica, lo strumento militare nazionale dovrà essere calibrato in modo da offrire le più ampie capacità d'intervento e garantire che l'Italia sia anche in grado di guidare eventuali operazioni multinazionali di gestione delle crisi e di ripristino della pace e della sicurezza internazionale. Ciò implica la disponibilità di adeguate risorse per esercitare il comando militare di forze multinazionali operanti in coalizione, nonché di significative capacità di intervento in tutto lo spettro operativo, tali da offrire un rilevante contributo al successo delle operazioni.
139. Al di fuori di quest'ambito d'azione prioritario, l'Italia dovrà essere in grado di generare capacità per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità per concorrere, con gli altri Paesi della

Comunità internazionale, alla tutela della pace e stabilità internazionale. In tali casi, alle Forze armate sarà richiesto di allestire pacchetti di capacità caratterizzati da un alto livello di specializzazione e dalla piena integrabilità nei dispositivi multinazionali che saranno attivati, assicurando anche l' idoneità del sistema per assumere le necessarie funzioni di comando e controllo nell'ambito di tali formazioni.

140. La scelta delle capacità da predisporre per gli interventi di concorso alle operazioni da compiere fuori dal prioritario ambito d'azione potrà avvalersi del progressivo miglioramento della collaborazione fra Paesi dell'Unione europea in tema di difesa. L'Italia dovrà favorire questo rafforzamento per perseguire, quando ciò sarà reso possibile dal processo d'integrazione, un'effettiva e qualificata specializzazione delle capacità militari nazionali da impiegare nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e Difesa, valorizzando le esperienze maturate nelle numerose missioni internazionali condotte.

La revisione della Governance

141. La trasformazione della Difesa in un sistema che unisca caratteristiche di efficacia operativa ed efficienza dei processi, in un'ottica di economicità complessiva, richiede, per il suo successo, idonee procedure di funzionamento. L'approfondita indagine condotta ha permesso di verificare come la riduzione quantitativa e la professionalizzazione dello Strumento militare, compiute negli ultimi venti anni, non siano sempre state accompagnate da una modernizzazione e adeguamento dei meccanismi di funzionamento interno della Difesa.
142. Relativamente alla direzione politica della Difesa, l'incompleta attuazione dei principi sottesi dalla legge n° 25 del 1997, inoltre, non ha consentito di rendere completi e pienamente efficaci gli strumenti a disposizione dell'Autorità politica per la direzione del dicastero. Allo stesso tempo, nell'ambito di un processo teso a una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione e alla riduzione dei costi, l'azione di Governo chiede un adeguamento degli organismi di diretto supporto alla stessa Autorità politica. Si rende pertanto indispensabile una profonda revisione concettuale della struttura di supporto alla direzione politica del Dicastero per ottenere maggiore economicità di gestione, maggiore efficacia d'azione e piena rispondenza alle esigenze.
143. Riguardo le aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, l'esistente struttura organizzativa, già oggetto negli ultimi anni di revisioni per adeguarla alle nuove esigenze, risulta ancora caratterizzata da un eccessivo numero di livelli gerarchici, da una elevata frammentazione delle competenze e da duplicazioni. Tale situazione deriva dalle soluzioni adottate in passato per gestire Forze armate di dimensioni più ampie di quelle attuali, molto disperse nel territorio e composte prevalentemente da personale di leva. Le esigenze generali individuate, la dimensione professionale e ridotta delle Forze armate e la necessità di contenere le spese, impongono ora l'adozione di un diverso modello di governance, che sia più leggero, lineare, comunque resiliente, ma caratterizzato da una riduzione dei livelli gerarchici e della complessità organizzativa.
144. La consapevolezza che il futuro Strumento militare sarà sempre più integrato con quelli degli altri Paesi europei e della NATO porta a perseguire una più spinta integrazione multinazionale di talune funzioni di comando e controllo, addestramento e di supporto logistico e generale, in primis quelle meno critiche in termini di tutela della sovranità nazionale.

Concetti generali e principi ispiratori

145. 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. Nel breve termine è necessario gestire i rischi che derivano dall'erosione delle capacità delle Forze armate e, quindi, della cornice di sicurezza nazionale, agendo al fine di massimizzare il risultato operativo ottenibile da quanto a disposizione. Inoltre, è d'obbligo garantire alla collettività nazionale che le risorse allocate alla difesa, per quanto oggi limitate, siano comunque impiegate nei modi più efficaci ed efficienti, anche attraverso una riorganizzazione dello Strumento militare.

146. La Difesa, pertanto, agirà lungo due direttrici d'azione:

- 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. Ciò è funzionale a facilitare la revisione del modello operativo, ma, anche, a migliorare la trasparenza e l'efficacia delle scelte, a rendere centrale il ruolo del Governo e del Parlamento nelle grandi scelte connesse alla difesa, a ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e, infine, a facilitare l'azione di indirizzo nei confronti dell'industria nazionale per la difesa.
- 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. In quest'ottica, organizzazione e funzionamento della Difesa saranno riviste per consentire una più efficace direzione politica delle scelte e un'azione armonica e sinergica delle diverse componenti dello Strumento militare, completando la riforma avviata nel 1997 dal Ministro Andreatta. L'obiettivo è di assicurare l'unitarietà delle scelte strategiche e l'economicità di gestione, preservando e rafforzando la capacità di un'efficace azione, a ogni livello, per la soluzione dei problemi.

147. Il primo principio guida per tale revisione è relativo alla organizzazione per funzioni strategiche. Quelle individuate sono: la "direzione politica", la "direzione strategico-militare", la "generazione e preparazione delle forze", l'"impiego delle forze" e il "supporto alle forze". L'insieme degli enti, centrali e periferici, e dei comandi, pertanto, sarà riorganizzato in tale ottica, eliminando ogni duplicazione e accorpendo le unità che svolgono le medesime funzioni, al fine di evitare frazionamenti e diseconomicità.

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

149. Il terzo principio guida riguarda l'efficienza e l'economicità di funzionamento, che rappresentano gli obiettivi principali dell'azione riformatrice del Governo. E' necessario sviluppare la capacità di misurare la qualità dei processi di funzionamento con precisi criteri, in particolare di quelli che sovrintendono alla gestione delle risorse assegnate nel tempo. Questo è tanto più necessario per rendere possibile la verifica del Parlamento e quella pubblica delle scelte e delle azioni del Governo e della Difesa, fattore di trasparenza indispensabile per creare consapevolezza e ampio coinvolgimento.

150. Saranno pertanto rafforzati gli strumenti operativi e le metodologie d'azione in grado di rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate, così come quelli per garantire un'efficace azione di valutazione interna sul raggiungimento degli obiettivi fissati. Inoltre, saranno introdotti nuovi sistemi per consolidare le procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti, al fine di correlarle armonicamente ai compiti assegnati alle Forze armate.

La direzione politica

151. La "direzione politica" è la prima delle funzioni individuate che saranno oggetto di adeguamento e rafforzamento. Le attribuzioni del Ministro della difesa sono definite dalla legge. Il Codice dell'Ordinamento Militare, all'art. 10, comma 1, stabilisce che il Ministro della difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare: