

Professione: difesa

Le Forze armate italiane alla prova del
modello professionale

DOCUMENTO DI ANALISI N. 19

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

FRANCESCO GILIOI

LORENZO CARNIMEO

Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati all'anno 2017

PAROLE CHIAVE: FORZE ARMATE, DIFESA, ESERCITO, MARINA, AERONAUTICA, LEVA, LIBRO BIANCO, MISSIONI INTERNAZIONALI, PEACE KEEPING



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Professione: difesa

Le Forze armate italiane alla prova del modello professionale

LUGLIO 2018

La legge n. 331 del 2000 ha previsto il passaggio a un modello di Forze armate interamente professionale, con la conseguente sospensione del servizio militare di leva a decorrere dal 1° gennaio 2007 (termine poi anticipato al 1° gennaio 2005). A oltre 13 anni dall'entrata a regime del nuovo sistema, questo studio esamina le trasformazioni attraversate dallo strumento militare - in termini finanziari, di personale e operativi - alla luce degli obiettivi posti con la riforma del 2000 e della loro revisione a partire dal 2012. L'analisi riguarda Esercito, Marina e Aeronautica. Sono escluse l'Arma dei Carabinieri che, pur avendo rango di Forza armata e appartenendo all'organigramma del Ministero della difesa, aveva una componente di leva limitata, e la Guardia di Finanza, corpo a ordinamento militare non inquadrato nelle Forze armate.

Law no. 331 of 2000 provided for the transition to an exclusively professional model of Armed Forces and, consequentially, the cessation of military national service with effect from 1 January 2007 (which deadline was subsequently brought forward to 1 January 2005). More than thirteen years after the new system became fully operational, this study examines the transformations the Military has undergone – in financial, staffing and operational terms – in the light of the goals set by the 2000 reform and their review from 2012 onwards. The analysis regards the Army, Navy and Air Force. It excludes both the Arma dei Carabinieri, which, albeit having the status of an armed force and falling within the Ministry of Defence's organogram, used to have a limited quota of conscripts, and the Guardia di Finanza, a corps organized on a military basis but not classified as one of the Armed Forces.

Sommario

1. Il "sacro dovere del cittadino": dalla coscrizione obbligatoria al modello professionale	7
1.1 Storia di un percorso.....	7
1.2 L'evoluzione normativa	10
1.3 In difesa della Repubblica: i modelli dal dopoguerra ad oggi	13
2. Il passaggio alla difesa professionale: un'analisi.....	13
2.1 Il personale nel suo complesso	13
2.1.1 La truppa: permanente o prefissata?	21
2.2 La spesa per la difesa	27
2.3 L'impegno internazionale.....	36
2.4 Le Forze armate come ammortizzatore sociale? La regionalizzazione del modello professionale (con riferimento, in particolare, all'Esercito).....	39
3. Conclusioni.....	41
Riferimenti bibliografici.....	43

Indice delle figure

Figura 1. Composizione effettiva del personale militare nell'anno 2000 e obiettivi al 2021 fissati dal decreto legislativo n. 215 del 2001	14
Figura 2. Ripartizione del personale militare nel periodo 2000-2005	15
Figura 3. Composizione effettiva del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) negli anni 2006 e 2012	15
Figura 4. Ripartizione del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021 (modello a 190.000 unità previsto dal decreto legislativo n. 215 del 2001)	16
Figura 5. Ripartizione del personale dell'Esercito nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021	16
Figura 6. Ripartizione del personale della Marina militare nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021	17
Figura 7. Ripartizione del personale dell'Aeronautica militare nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021	17
Figura 8. Composizione effettiva del personale (Esercito, Marina e Aeronautica) nel 2017 e obiettivi al 2024 fissati dal decreto legislativo n. 8 del 2014 (modello a 150.000 unità)	18
Figura 9. Ripartizione del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024 (modello a 150.000 unità)	19
Figura 10. Ripartizione del personale dell'Esercito nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024	19
Figura 11. Ripartizione del personale della Marina militare nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024	20
Figura 12. Ripartizione del personale dell'Aeronautica militare nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024	21
Figura 13. Personale di truppa volontario (servizio permanente e non permanente) dal 2000 al 2017	21
Figura 14. Personale di truppa nel periodo 2006-2012, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2021 secondo il decreto legislativo n. 215 del 2001	22
Figura 15. Personale di truppa nel periodo 2006-2012 confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2021 - Percentuali	22
Figura 16. Personale di truppa nel periodo 2013-2017, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2024 secondo il decreto legislativo n. 8 del 2014	23
Figura 17. Personale di truppa nel periodo 2013-2016, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2024. Percentuali	24
Figura 18. Obiettivi prefigurati dal <i>Libro Bianco</i> del 2015	24
Figura 19. Personale di truppa dell'Esercito in servizio permanente e non (2000-2017) 25	
Figura 20. Personale di truppa della Marina in servizio permanente e non (2000-2017)26	

Figura 21. Personale di truppa dell'Aeronautica in servizio permanente e non (2000-2017).....	26
Figura 22. Ripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimento (esclusa la quota a carico del Ministero dello Sviluppo economico), dal 1996 al 2017 (in euro).....	30
Figura 23. Ripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimento (esclusa la quota a carico del Ministero dello Sviluppo economico), dal 1996 al 2017. Percentuali.	30
Figura 24. Spesa complessiva per la funzione difesa 1996-2017 (in euro).....	31
Figura 25. Spese per il personale 1996-2017 (in euro).....	32
Figura 26. Spese per l'esercizio 1996-2017 (in euro).....	32
Figura 27. Spese per gli investimenti 1996-2017, escluse le somme stanziati sul bilancio del Ministero per lo sviluppo economico (in euro).....	33
Figura 28. Spese per gli investimenti stanziati sul bilancio del Ministero per lo sviluppo economico 2008-2016 (in milioni di euro).....	33
Figura 29. Andamento della spesa per la Difesa dal 2008 al 2016 (milioni di euro).....	35
Figura 30. Rapporto percentuale spese per la Difesa/PIL dal 2008 al 2016 (milioni di euro).....	35
Figura 31. Consistenza media dei militari italiani nelle operazioni all'estero dal 2002 al 2016.....	37
Figura 32. Spesa per le missioni internazionali dal 2002 al 2017, attualizzata ai prezzi del 2017, in milioni di euro.....	38

1. Il "sacro dovere del cittadino": dalla coscrizione obbligatoria al modello professionale

1.1 Storia di un percorso

Vari sono i modelli che presiedono alla composizione delle Forze armate nel mondo contemporaneo, tutti accomunati dalla presenza di un nucleo professionale di ufficiali e sottufficiali. Le differenze si riscontrano invece nell'estensione e configurazione della componente non professionale, che può corrispondere all'intero personale di truppa, attraverso la leva obbligatoria, a una parte di questo pur in presenza della coscrizione (modello misto), ovvero essere stata integralmente sostituita da professionisti. Il servizio di leva, a sua volta, può differenziarsi profondamente quanto a destinatari, durata, finalità, previsione e frequenza di richiami in servizio¹.

Dopo la fine della Guerra fredda, la maggioranza dei Paesi europei che non lo avevano ancora fatto hanno progressivamente abbandonato il modello di Forze armate allora prevalente, quello basato sulla coscrizione obbligatoria, per indirizzarsi verso un sistema di tipo professionale². Tale modello risulta tutt'ora quello preponderante in ambito dei Paesi membri della NATO e della UE, nonostante permangano alcune rilevanti eccezioni e altri Stati abbiano reintrodotta recentemente la leva o si apprestino a farlo³.

In Italia il percorso di professionalizzazione, iniziato ancor prima della caduta del Muro di Berlino, ha coinciso con il progressivo ampliamento della partecipazione delle Forze

¹ Il dibattito, in Italia, era in realtà emerso già all'indomani del secondo conflitto mondiale. Il Paese, sconfitto e privato del ruolo di "potenza", non poteva più, infatti, affidarsi esclusivamente al proprio strumento militare per la difesa dei confini nazionali, né isolarlo dal nuovo contesto geopolitico che si andava delineando. Allo stesso tempo, tuttavia, permaneva una forte diffidenza verso l'adozione di un modello professionale, come attestato dalle parole della *Relazione Cadorna* dello Stato maggiore del Regio esercito del 1945, che vedeva la coscrizione obbligatoria come "[...]la scuola nazionale che contribuisce a formare l'unità degli italiani". I lavori della costituente recepirono poi gli orientamenti volti a confermare l'istituto della leva obbligatoria, ancorché nel nuovo contesto del "ripudio della guerra" sancito dall'articolo 11 della Costituzione. Sul punto, cfr. *Storia del Servizio militare in Italia*, a cura di V. Ilari e P.P. Battistelli, vol. 6, CeMiSS, p. 17 sgg. Per un sintetico approfondimento storico, utile anche l'articolo *La sospensione della ferma di leva in Informazioni della Difesa* 4/2004, p. 30-31.

² Vi erano anche Paesi, come la Gran Bretagna, che avevano abbandonato la coscrizione obbligatoria fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso.

³ In Francia, la sospensione della leva era stata avviata sin dalla fine degli anni '90 del secolo scorso. Tuttavia, in un'intervista rilasciata alla stampa nel febbraio 2018 il presidente Macron ha ipotizzato la reintroduzione della coscrizione obbligatoria, estesa a entrambi i sessi. Quanto ipotizzato dal neo presidente francese segue analogo iniziativa svedese: nel marzo del 2017, infatti, il primo ministro Peter Hultqvist aveva preannunciato l'arruolamento, a partire dal gennaio del 2018, di 4000 diciottenni ogni anno. In Spagna il servizio militare obbligatorio è stato sospeso nel 2002, in attuazione di un provvedimento legislativo approvato nel 1999. In Germania, infine, la coscrizione obbligatoria è stata definitivamente sospesa solo dal mese di maggio del 2011 (a seguito dell'approvazione parlamentare del marzo dello stesso anno).

armate alle missioni condotte nel quadro di organizzazioni internazionali, in primis le Nazioni unite.

Fin dagli anni Cinquanta del XX secolo, infatti, il Paese ha preso parte a iniziative di questo tipo: è stato però solo con l'intervento in **Libano**, iniziato nel 1982, che l'impegno ha assunto dimensioni tali da mettere in discussione il modello stanziale, orientato alla difesa dei confini da aggressioni esterne e basato sui grandi numeri (negli anni Ottanta si contavano infatti oltre 350.000 uomini, prevalentemente coscritti) e. Il *Libro bianco della Difesa* del 1985, tra i primi documenti a introdurre il concetto di "modello di difesa", evidenziava, come nuovo paradigma di riferimento, la "missione operativa interforze", al fine di assicurare un più efficace coordinamento tra le componenti delle Forze armate⁴. Sempre di quegli anni fu il tentativo di configurare una primigenia "Forza di intervento rapido" con struttura interforze, destinata, oltre che ad operare sul piano interno, anche a prendere parte alle missioni internazionali di pace. L'organismo, che raccoglieva personale tratto dalle brigate Friuli e Folgore, oltre che dal Battaglione San Marco, vantava una forza di 10.000 uomini ma risultava afflitto dalla carenza di risorse finanziarie adeguate.

L'esigenza di un modello più flessibile e integrato veniva confermata dagli impegni italiani nell'ambito della **Guerra del Golfo** del 1991, poi in **Somalia e Mozambico** nel 1993. Proprio nel 1991, infatti, sulla scia del nuovo concetto strategico della NATO, veniva individuata, in un documento predisposto dall'allora ministro della Difesa Virginio Rognoni⁵, la capacità di proiezione come punto centrale dell'operatività dello strumento militare⁶.

La definizione di una nuova "politica di difesa" subì anche l'influsso di due ulteriori fattori: la dissoluzione della **ex-Jugoslavia** (che porterà agli interventi internazionali della seconda

⁴ Nell'introduzione, l'allora ministro della Difesa Giovanni Spadolini prospettava, come scelta di metodo, quella "di un apparato organizzato funzionalmente per missioni, con vincoli reciproci tra le Forze armate", rilevando che "la positiva, anche se ben delimitata, esperienza libanese ha dimostrato che si può procedere, con piena convinzione nell'ambiente militare, in questa direzione" (p. XIII).

⁵ Il documento, intitolato *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni Novanta* (Ministero della Difesa, 1991), individuava quattro tipologie di operazioni internazionali: *peacekeeping* (ad esempio le operazioni in Medio Oriente, Timor Est ed Etiopia-Eritrea), aiuto umanitario, operazioni di polizia (come la *Multinational Advisors Police Element*), e *peacebuilding* (le missioni SFOR e KFOR nel Balcani). Già in quel decennio, peraltro, erano emerse ulteriori fattispecie, come l'operazione *Alba* volta a ripristinare l'equilibrio socio-istituzionale in Albania.

⁶ L'esigenza non era estranea alla sensibilità parlamentare. Nel documento conclusivo approvato dalla commissione Difesa della Camera dei deputati il 19 novembre 1997 (al termine di un'indagine conoscitiva sulla riforma della leva e sul nuovo strumento militare), si legge infatti che, ancorché "fin dai primi anni Novanta con le missioni in Somalia e in Mozambico e con la partecipazione alla Guerra del Golfo, l'Italia aveva dimostrato di poter allestire, in tempi relativamente brevi, piccoli contingenti in grado di dare un significativo contributo ad interventi di *peace keeping* e *peace enforcement* [...] proprio queste esperienze hanno evidenziato la contraddizione e la scarsa funzionalità di un sistema nel quale pochi reparti di pronto impiego convivono con una struttura [...] con un consistente quantitativo di reclute che sono soltanto parzialmente utilizzabili in compiti operativi". Questo documento, peraltro, prospettava il mantenimento della coscrizione obbligatoria "per circoscritti corpi militari delle tre Forze armate" (Camera dei deputati-XIII legislatura, volume "*Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 8 - Riforma della leva e nuovo strumento militare* - n.1 (resoconti stenografici), p. 457).

metà degli anni Novanta) e l'avvio, a partire dalla definizione dei compiti di Petersberg del 1992, della definizione di una identità europea di difesa nonché, con il coevo trattato di Maastricht, di **una politica estera e di sicurezza comune**. La convinzione diffusa era che fosse possibile mettere a fattor comune gli assetti militari dei Paesi alleati, ottimizzando di conseguenza le risorse destinate al capitolo difesa.

Gli anni Novanta del secolo scorso vedevano inoltre rafforzarsi, negli ambienti politici, l'idea di riconsiderare, accanto al modello di difesa, anche **lo strumento della coscrizione obbligatoria, considerato da un lato obsoleto e dall'altro socialmente discutibile**.

Nonostante già dagli anni Settanta fosse previsto un sistema di rafferme biennali e triennali prolungabili al fine trattenere in servizio i soggetti più motivati e non disperdere le professionalità acquisite nel corso della leva obbligatoria (che nel frattempo veniva ridotta a dodici e poi a dieci mesi), soltanto **a metà degli anni Novanta si transiterà a un vero e proprio sistema misto: al soldato di leva, rafforzato o meno, si affiancano così il volontario in ferma breve e, per la prima volta, si introduce la figura del volontario di truppa in servizio permanente**.

Parallelamente, si tenderà ad esaltare i profili dell'integrazione interforze, che trovano la loro sintesi nella **figura riformata del Capo di Stato maggiore della Difesa**, non più *primus inter pares* ma comandante operativo delle Forze armate, alle cui dipendenze viene di conseguenza posto il Comando operativo di vertice interforze (COI), struttura istituita nel 1998 e responsabile della conduzione delle missioni internazionali.

Preparato in qualche modo dall' **introduzione del servizio volontario femminile nel 1999**, il percorso conosce un approdo e una svolta con la definizione di un modello integralmente professionale che prevede la **definitiva sospensione del servizio di leva obbligatorio** a partire dal 2007, termine poi anticipato, nel 2004, al 1° gennaio 2005⁷. **L'avvenuta professionalizzazione si pone l'obiettivo di una riduzione entro il 2021 a 190.000 unità, poi ridotto nel 2012 a 150.000 uomini, con un nuovo termine al 2024**.

Punto di sintesi del processo sarà il **documento Nuove forze per un nuovo secolo del 2001**. Il ministro della Difesa dell'epoca, Mattarella, riassume in un testo di carattere strategico (primo in assoluto di un responsabile del dicastero) il concetto che caratterizza l'importante sforzo di riforma del settore compiuto dalla XIII legislatura che si stava concludendo. A più di dieci anni dalla fine della guerra fredda, si fornisce un chiaro indirizzo politico volto a stabilire i compiti delle Forze armate nel nuovo contesto geopolitico mondiale: **il compito principale si spostava dalla difesa dei confini nazionali alla proiezione fuori area nell'ambito delle missioni internazionali di *peace-keeping* e *peace enforcing***.

⁷ Anche in questo caso il provvedimento è stato preceduto da un'indagine conoscitiva, questa volta della Commissione difesa del Senato, sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito. Il documento conclusivo è stato approvato nella seduta del 16 dicembre 2003, mentre era già all'esame del Parlamento il disegno di legge volto ad anticipare la sospensione della leva obbligatoria al 1° gennaio 2005.

Il **Libro bianco del 2002**, presentato dal ministro Martino, definisce ulteriormente e prosegue il percorso avviato, con ampio consenso politico, negli anni precedenti.

Negli stessi anni dell'attuazione del modello definito nel 2000 si registra, peraltro, uno straordinario **aumento dell'impegno internazionale del Paese**: a seguito dei drammatici eventi dell'11 settembre 2001, la proiezione, nel quadro della NATO, in **Afghanistan** e la partecipazione alla coalizione internazionale in **Iraq** conducono a **un picco, nel 2003, di circa 12.000 uomini impegnati in operazioni fuori area**.

Parallelamente, le Forze armate sono state chiamate sempre più spesso anche a concorrere alla **tutela dell'ordine pubblico in patria**: dopo le prime esperienze in Sicilia e Sardegna negli anni Novanta, nel 2008 viene lanciata l' **operazione Strade sicure**, tuttora in corso, con la quale volontari dell'Esercito sono impiegati nella protezione di obiettivi sensibili, con incrementi del personale e della dotazione in occasione di eventi straordinari quali **Expo Milano 2015** o il **Giubileo straordinario della Misericordia** nel 2015-2016. Attualmente, i militari dell'Esercito impegnati in tal senso ammontano a circa **7000**.

1.2 L'evoluzione normativa

L'**articolo 52 della Costituzione** inquadra il servizio militare obbligatorio funzionalmente al "sacro dovere del cittadino" di "difesa della Patria", demandando alla legge le modalità applicative: in quanto costituzionalmente prevista, **la leva non è né può essere abolita a mezzo di leggi ordinarie, bensì solo "sospesa"**, nonché limitata al ricorrere di particolari e straordinarie condizioni⁸: l'espressione di uso comune, riferita all'attuale assetto normativo, di "abolizione" della leva obbligatoria non è perciò corretta, poiché si tratta di una "sospensione".

Fino a tutti gli anni Ottanta dello scorso secolo, il modello è stato basato sulla coscrizione obbligatoria, anche se già dal precedente decennio erano apparse significative riforme: dalla legge sull'obiezione di coscienza (legge n. 772 del 1972) alla riforma della disciplina militare (legge n. 382 del 1978). La legge n. 191 del 1975 prevedeva comunque già ferme biennali e triennali prolungabili con un massimo di 4 rafferme annuali. La successiva legge n. 958 del 1986 ha introdotto invece la figura del militare in ferma prolungata, biennale o triennale.

Il reale percorso legislativo verso il modello professionale di difesa inizia a partire dagli anni Novanta⁹, con l'articolo 3 della legge n. 216 del 1992 (*Delega al Governo per disci-*

⁸ Sulla piena rispondenza del un modello militare professionale al dettato costituzionale si è soffermato, problematicamente, F.Pizzolato, *Servizio militare professionale e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* 4,2002, p. 771 e ss.

⁹ Nella *Relazione sullo Stato della disciplina militare* del 1992, presentata dal ministro della Difesa alle Camere ai sensi della legge n. 382 del 1978, sono stati infatti evidenziati i limiti della disciplina recata dalla legge n. 958 del 1986, in particolare con riferimento al reclutamento del personale rafferma e al suo reinserimento nel mondo del lavoro (pag. 39). Il problema ha continuato a essere sottolineato anche negli anni successivi, come emerge

plinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici) e il discendente decreto legislativo n. 196 del 1995, che istituisce il **ruolo del volontario di truppa in servizio permanente**, da destinarsi prioritariamente nelle unità operative e addestrative delle tre Forze armate. Alimentano il ruolo esclusivamente coloro che provengono dalla ferma breve triennale sulla base di una apposita graduatoria di merito. Il 'modello' così concepito prevede una componente professionale di 30.759 volontari in ferma breve e 23.857 volontari in servizio permanente per un totale di poco meno di 55.000 professionisti.

Segue quindi la **riforma dei vertici militari** di cui alla legge n. 25 del 1997 (*Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa*), all'interno della quale emerge il Capo di Stato maggiore della Difesa come figura sovraordinata ai Capi di stato maggiore di Forza armata e responsabile (art. 3) della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso. La stessa legge, coerentemente, unifica presso lo stato maggiore della Difesa le attribuzioni e le attività generali concernenti la pianificazione, la predisposizione e l'impiego delle Forze armate, nonché le attività svolte nell'ambito delle strutture centrali di Forza armata suscettibili di accorpamento interforze (art. 7).

La progressiva professionalizzazione delle Forze armate vede anche **l'ingresso delle donne nel mondo militare** con la legge n. 380 del 1999 (*Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile*) e il discendente decreto legislativo n. 24 del 2000, che dispongono che il reclutamento su base volontaria del personale militare femminile, nonché lo stato giuridico e gli avanzamenti, siano disciplinati secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile.

Infine, la legge n. 331 del 2000 delega il governo a emanare un decreto legislativo per giungere, entro sette anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, alla **graduale sostituzione dei militari in servizio obbligatorio di leva con volontari di truppa e con personale civile** del Ministero della difesa.

Dal 2001 al 2005 viene definitivamente posto in essere il modello professionale, in contemporanea con la progressiva e marcata riduzione dei contingenti di leva (dai 104.000 uomini circa del 2001 ai 28.210 del 2004). Il decreto legislativo n. 215 del 2001, nel dare corso alla delega della legge n. 331 del 2000, fissa infatti al **1° gennaio 2007 la sospensione del servizio di leva obbligatoria**. La tabella A allegata al provvedimento definisce le **caratteristiche del modello professionale: 190.000 unità, da conseguirsi entro il 10 gennaio 2021, di cui 22.250 ufficiali, 63.947 sottufficiali (divisi a loro volta in 7.578 aiutanti, 17.637 marescialli e 38.532 sergenti) e 103.803 militari di truppa (di cui 73.330 in servizio permanente e**

dalle successive *Relazioni* del 1993 (p. 59 e 60) e del 1994 (p. 52). Il successivo decreto legislativo n. 196 del 1995 ha provveduto, quindi, a riformare la disciplina.

30.473 in ferma prefissata). Dopo limitati interventi correttivi apportati dal decreto legislativo 31 luglio 2003, n. 236, la legge n. 236 del 2004 anticipa al 1° gennaio 2005 la sospensione del servizio obbligatorio di leva e istituisce inoltre due categorie di volontari in ferma prefissata (annuale e quadriennale). Viene anche prevista (art. 22) una specifica delega legislativa al fine di armonizzare la disciplina della legge in esame con il dettato del decreto legislativo n. 215 del 2001, cui provvede il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 197.

Tutta la normativa ha trovato poi sistemazione nel **Codice dell'ordinamento militare** di cui al decreto legislativo n.66 del 2010: sono oggetto degli articoli 798 e 799 le consistenze organiche del modello appena delineato.

L'esplosione della crisi economica nel 2011 e le conseguenti necessità di contenimento della spesa pubblica portano a una revisione in due tappe del modello professionale di difesa:

- il decreto-legge n. 95 del 2012 prevede una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento. Il DPCM 11 gennaio 2013 riconfigura perciò il modello a **170.000 unità**: 20.432 ufficiali, 57.764 sottufficiali e 91.804 volontari di truppa¹⁰.
- la legge n. 244 del 2012 Individua in **150.000 unità** le nuove dotazioni organiche delineando, attraverso apposite deleghe al Governo, un nuovo modello di difesa "efficace e sostenibile, informato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali e nella prospettiva di una politica di difesa comune europea".

Il decreto legislativo n. 8 del 2014 reca quindi le necessarie modifiche al Codice dell'Ordinamento militare¹¹, introducendo all'articolo 798-bis il dettaglio delle consistenze organiche: 18.300 ufficiali, 40.670 sottufficiali e 91.030 militari di truppa. Rimane, a livello di truppa, un'ossatura basata sul militare in servizio permanente (56.330 uomini in servizio permanente effettivo contro 34.700 a tempo determinato) ma è da notare che, rispetto all'originaria previsione del 2001, **è proprio il personale in servizio permanente effettivo a subire i maggiori tagli**. Il personale a tempo determinato aumenta invece di 4.000 unità, dando luogo ad un parziale riequilibrio tra le due categorie.

Il *Libro bianco 2015*, peraltro, tornerà su quest'ultima questione, formulando un preciso indirizzo per uno strumento basato maggiormente su unità a tempo determinato, ciò che trova poi riscontro nel testo del disegno di legge A.S. n. 2728 della XVII Legislatura, d'iniziativa governativa, che però non ha concluso il suo *iter*.

¹⁰ Contestualmente, veniva abrogato l'articolo 799 del Codice dell'ordinamento militare.

¹¹ Riformulando l'articolo 798.

1.3 In difesa della Repubblica: i modelli dal dopoguerra ad oggi

Ricapitolando, le Forze armate nella storia repubblicana hanno attraversato le seguenti fasi:

- **1946-1994 - Modello basato sulla coscrizione obbligatoria**, con la progressiva introduzione di modalità di rafferma prolungata, seppur essenzialmente professionale quanto agli ufficiali e ai sottufficiali
- **1995-2004 - Modello "misto"**, frutto delle esperienze internazionali degli anni Ottanta e Novanta, che mantiene una componente di leva affiancata ad un nucleo professionale e che perdura per circa un decennio (1995-2005), a sua volta suddivisibile in due fasi: nella prima (1995-2000) il modello si struttura, nella seconda (2000-2005), a seguito dell'introduzione del professionale puro, si comincia ad adeguare alle nuove disposizioni.
- **2005-2012 - Modello professionale** che trova i propri fondamenti nella legge n. 331 del 2000, nel decreto legislativo n. 215 del 2001 (e successive modificazioni), e nella legge n. 226 del 2004. L'intero elemento umano è puramente professionale. Il modello prevede, altresì, la figura del volontario in servizio permanente effettivo come spina dorsale della truppa.
- **2013-oggi - Modello professionale rivisto** sia nella consistenza numerica generale (da 190.000 a 150.000 uomini), sia nel rapporto tra volontari in servizio permanente effettivo e volontari a tempo determinato. I fondamenti si rinvergono nella legge n. 244 del 2012 e nei decreti delegati discendenti (7 e 8 del 2014).

2. Il passaggio alla difesa professionale: un'analisi

2.1 Il personale nel suo complesso

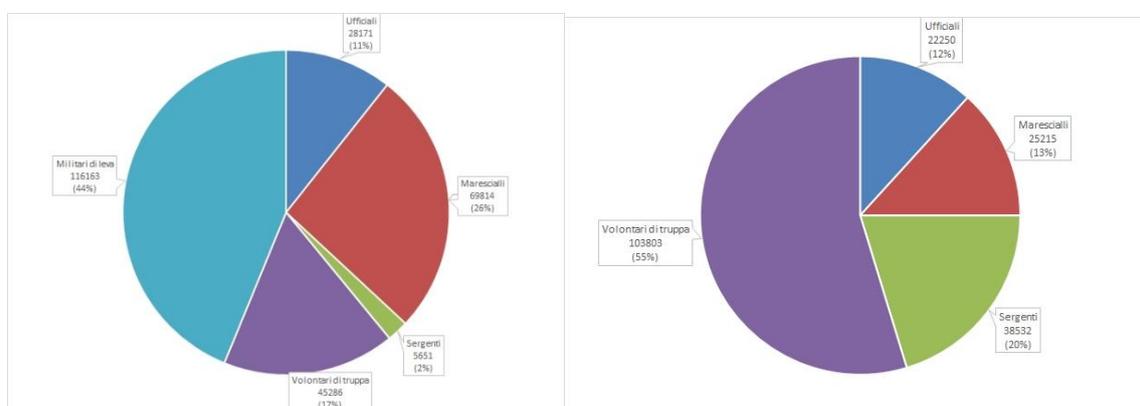
Nel 2000, anno di approvazione della legge n. 331 di passaggio al modello professionale, **le Forze armate italiane erano composte da un organico di circa 265 mila uomini, il 44 per cento dei quali costituito da militari di leva**. Oltre agli ufficiali, l'85 per cento dei quali in servizio permanente, e ai sottufficiali, integralmente professionisti, vi era già, tra il personale di truppa, una consistente quota di volontari in servizio permanente (13.658) o ferma breve

(31.628), figure professionali istituite dal decreto legislativo n. 196 del 1995, che aveva così determinato il passaggio a un modello misto.

La tabella A allegata al decreto legislativo n. 215 del 2001 ha fissato invece, come obiettivo, un'entità totale di **190 mila unità**, da conseguire entro il 10 gennaio 2021 in base alla seguente ripartizione:

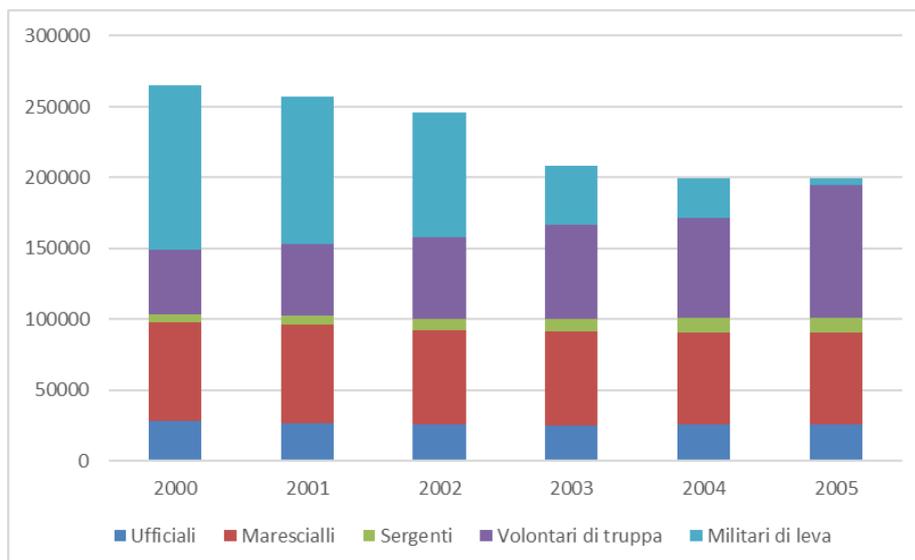
- 22.250 ufficiali
- 63.947 sottufficiali (di cui 7.578 aiutanti, 17.637 marescialli e 38.532 sergenti)
- 103.803 militari di truppa, di cui 73.330 in servizio permanente, ovvero poco più del 70 per cento, e 30.473 in ferma prefissata, poco meno del 30 per cento.

Figura 1. Composizione effettiva del personale militare nell'anno 2000 e obiettivi al 2021 fissati dal decreto legislativo n. 215 del 2001



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Il raggiungimento delle 190 mila unità viene sostanzialmente conseguito già tra il 2000 (anno di entrata in vigore della legge n. 331) e il 2005 (anno della sospensione anticipata della leva). Per quanto riguarda, invece, la ripartizione tra le varie categorie di personale, il conseguimento degli obiettivi risulta più difficoltoso, come si evince dalla figura che segue: **con l'eccezione degli ufficiali, le altre categorie di personale faticano a riassetarsi secondo gli obiettivi previsti dalla normativa.**

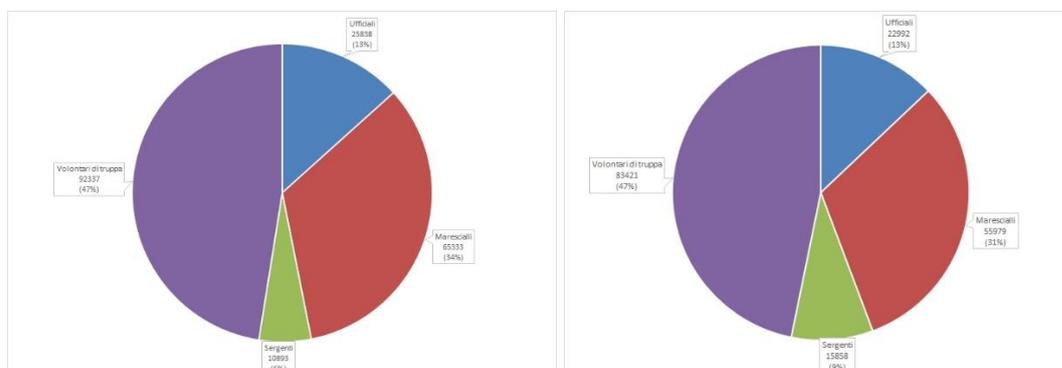
Figura 2. Ripartizione del personale militare nel periodo 2000-2005

Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Il modello iniziale a 190.000 unità prevedeva che l'intera categoria dei **sottufficiali** rappresentasse il **33 per cento** del personale: in particolare, i sergenti avrebbero dovuto essere il 20 per cento e i marescialli il 13. Tuttavia, se nel 2006 i sottufficiali rappresentavano il 40 per cento del totale (34 per cento di marescialli e 6 per cento di sergenti), nel 2010 il loro numero, invece che avvicinarsi all'obiettivo, era ulteriormente salito al 41 per cento. La consistenza del ruolo sergenti stentava a decollare, a testimonianza di **un'oggettiva difficoltà di adeguamento**.

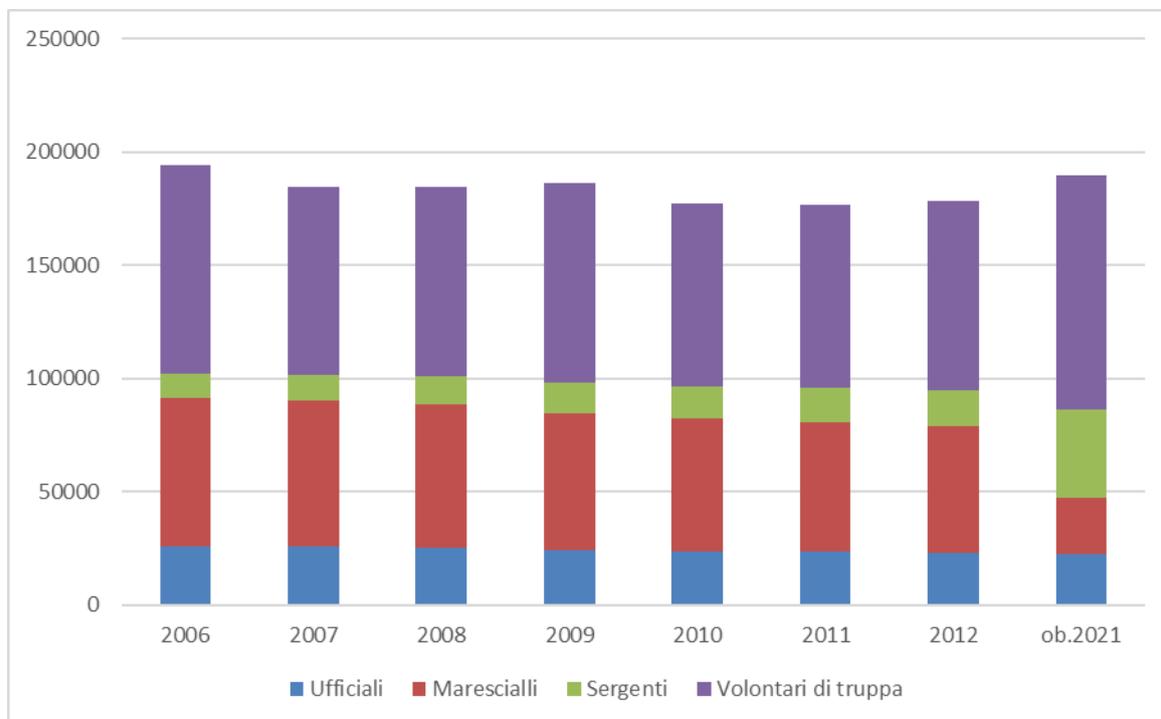
Anche **la truppa non si è mai avvicinata, dalla sospensione della leva, all'obiettivo del 55 per cento** della consistenza totale del personale.

Ancora nel 2012, anno in cui il modello professionale di difesa inizierà a subire rilevanti revisioni in funzione del contenimento della spesa pubblica, **non si osservavano significative variazioni nella composizione del personale**.

Figura 3. Composizione effettiva del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) negli anni 2006 e 2012

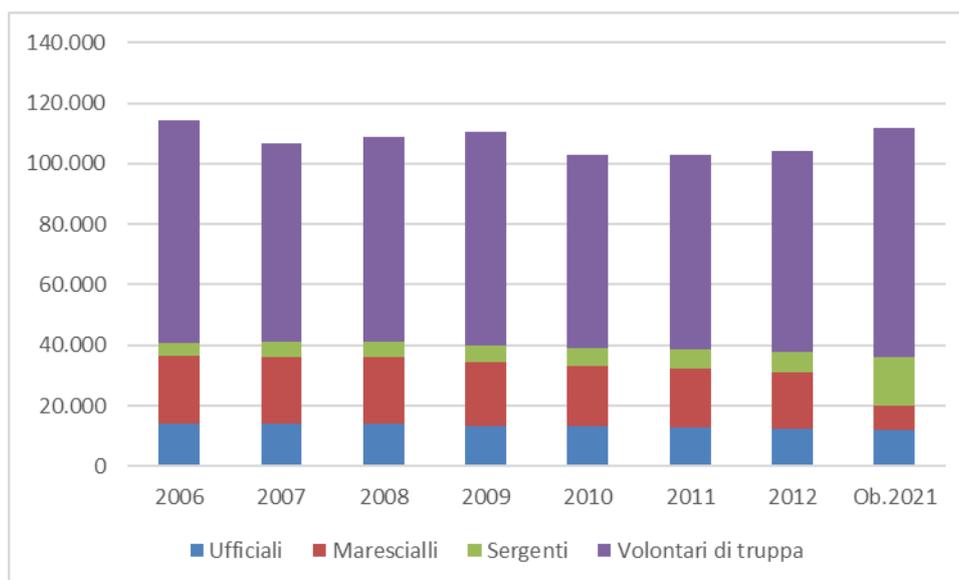
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 4. Ripartizione del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021 (modello a 190.000 unità previsto dal decreto legislativo n. 215 del 2001)



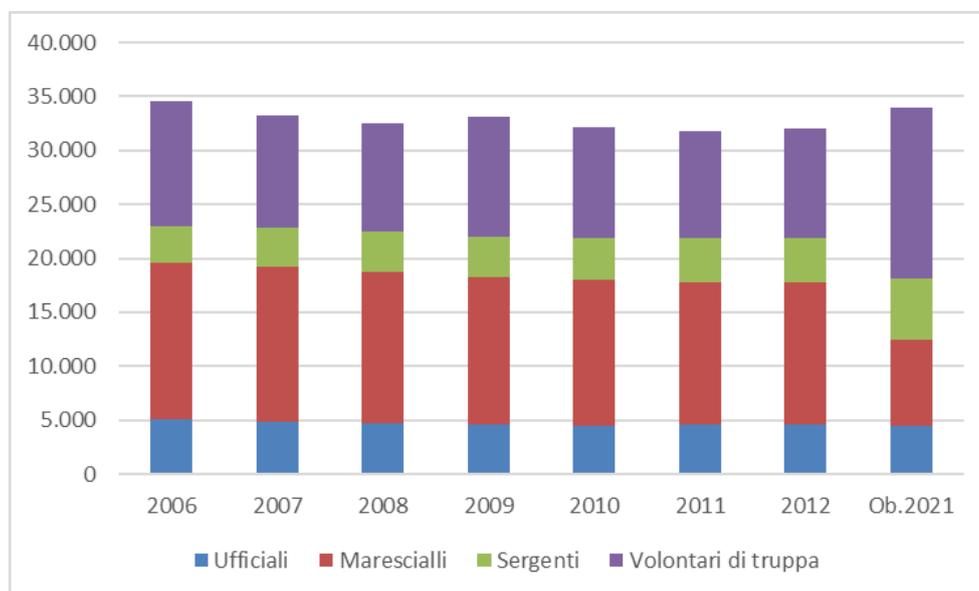
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 5. Ripartizione del personale dell'Esercito nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021



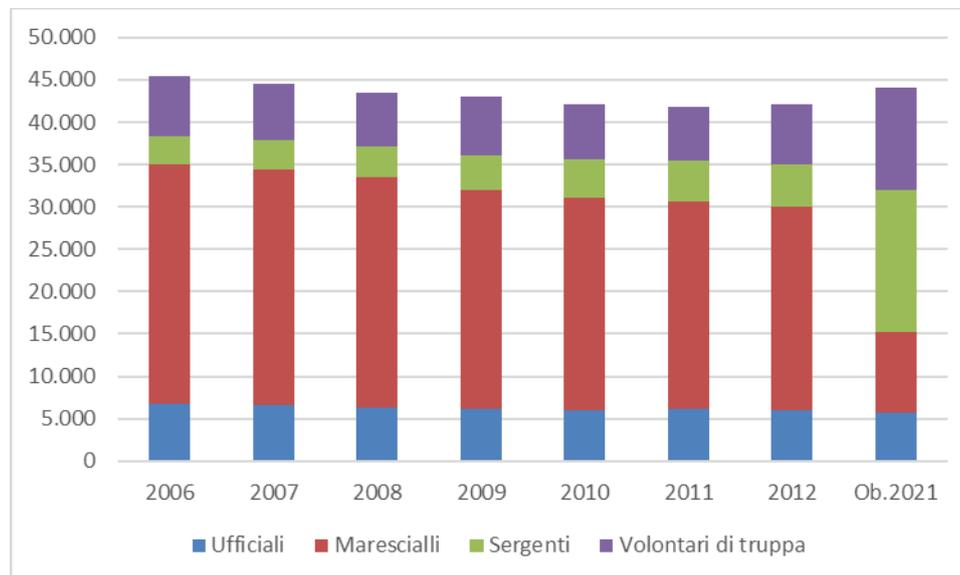
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 6. Ripartizione del personale della Marina militare nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 7. Ripartizione del personale dell'Aeronautica militare nel periodo 2006-2012, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2021



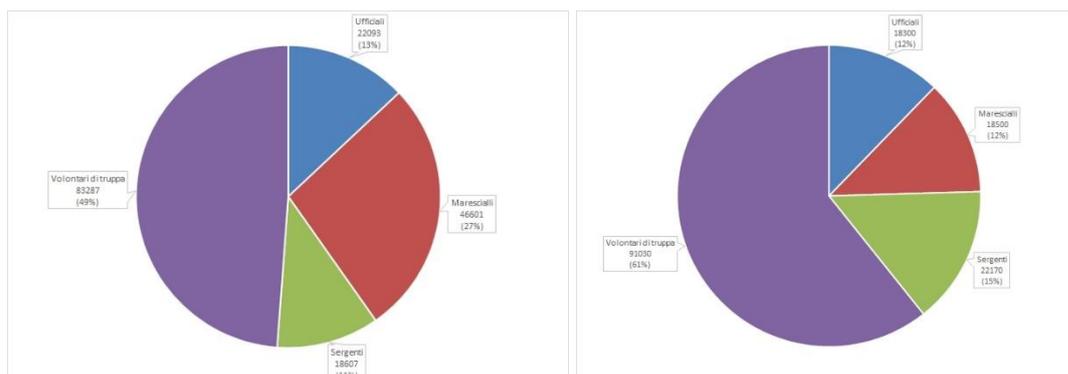
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Nel 2012, come già anticipato, viene prevista la **riduzione dell'organico complessivo di Esercito, Marina e Aeronautica a 150 mila unità** (18.300 ufficiali, 40.670 sottufficiali - di cui 18.500 marescialli e 22.170 sergenti - e 91.030 militari di truppa).

Il nuovo modello pone, **riguardo ai sottufficiali, un obiettivo ancora più stringente**: in totale dovranno infatti diventare il 27 per cento di tutto il personale (era il 33 per cento nel modello del 2001), e la truppa dovrà, per contro, arrivare al 61 per cento.

Da una prima applicazione delle nuove disposizioni non sembrano ancora emergere cambiamenti significativi, sebbene possano intravedersi i segnali di un'inversione di tendenza: già nel 2015 il numero complessivo di marescialli diminuisce di 5.000 unità e quello dei sergenti aumenta di 2.000.

Figura 8. Composizione effettiva del personale (Esercito, Marina e Aeronautica) nel 2017 e obiettivi al 2024 fissati dal decreto legislativo n. 8 del 2014 (modello a 150.000 unità)



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

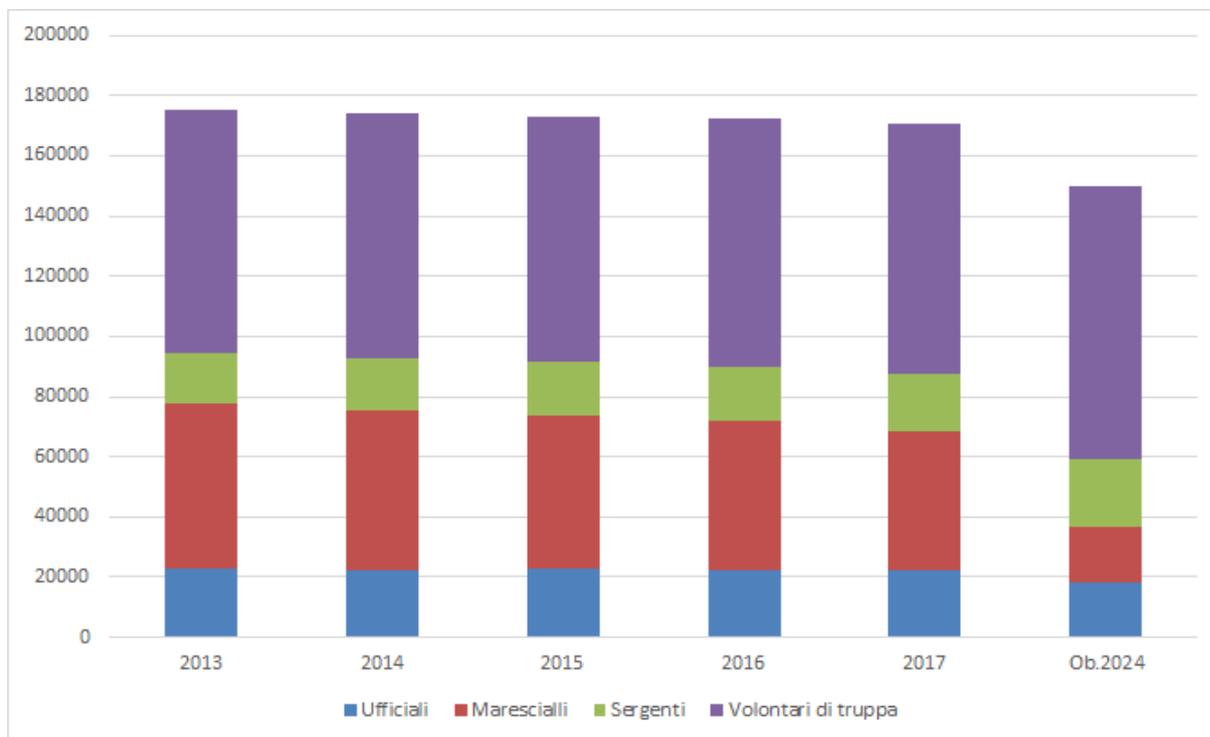
L'intera categoria dei sottufficiali, tuttavia, continua a rappresentare il 40 per cento del totale, come nel 2006. Il personale di truppa è ancora sotto il 50 per cento e ben lontano non solo dal nuovo obiettivo del 61 per cento ma anche dall'obiettivo del 55 per cento del 2001.

Dai grafici emerge che **gli interventi riduttivi della riforma del 2014 riguardano prevalentemente la categoria dei sottufficiali** (marescialli e sergenti), ossia la categoria di cui era già altamente problematica la riconduzione agli obiettivi fissati nel 2021. In verità, si tratta di una riduzione solo riguardo ai marescialli, mentre i sergenti sono destinati ad un parziale incremento. **Con riferimento ai marescialli, l'obiettivo è molto lontano dall'essere raggiunto in tutte le Forze armate.**

Il numero di ufficiali invece è già sostanzialmente in linea con gli obiettivi.

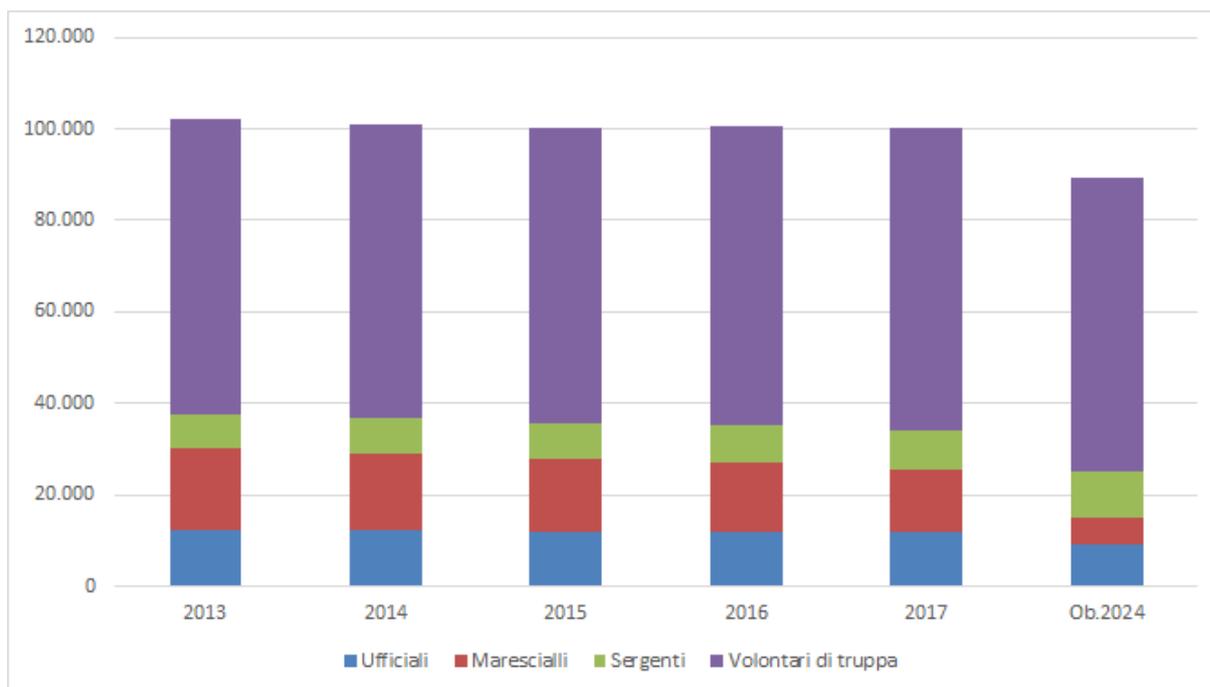
Per quanto riguarda la truppa, i numeri complessivi non sono lontani dal traguardo, mentre lo stesso non si può dire per le proporzioni rispetto al totale: in questo ambito, però, assume rilievo anche la vicenda dei rapporti tra personale in servizio permanente e personale in ferma prefissata, su cui ci si soffermerà a breve.

Figura 9. Ripartizione del personale militare (Esercito, Marina e Aeronautica) nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024 (modello a 150.000 unità)



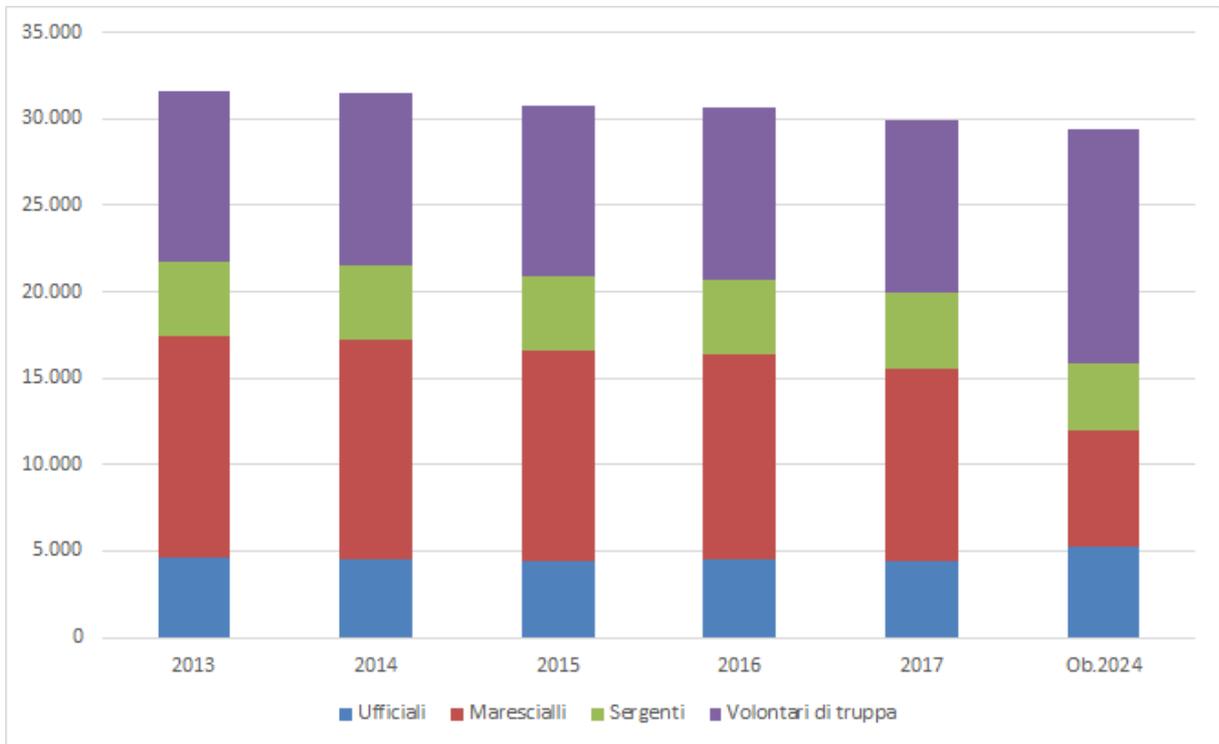
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 10. Ripartizione del personale dell'Esercito nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024



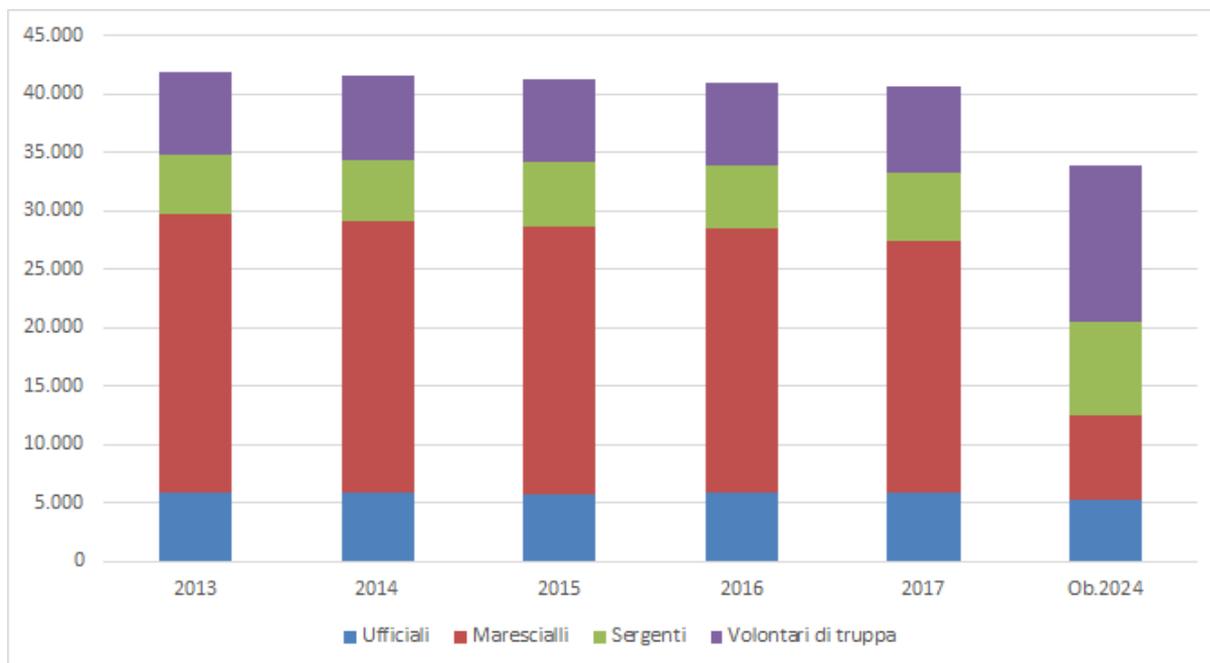
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 11. Ripartizione del personale della Marina militare nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 12. Ripartizione del personale dell'Aeronautica militare nel periodo 2013-2017, confrontata con gli obiettivi da raggiungere nel 2024



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

2.1.1 La truppa: permanente o prefissata?

La scomparsa dei contingenti di leva ha imposto, già a partire dall'anno 2000, la necessità di procedere a un forte incremento del personale professionale in ferma prefissata, come mostrano (a partire dal 2002 e più marcatamente dal 2004) i grafici che seguono.

Figura 13. Personale di truppa volontario (servizio permanente e non permanente) dal 2000 al 2017

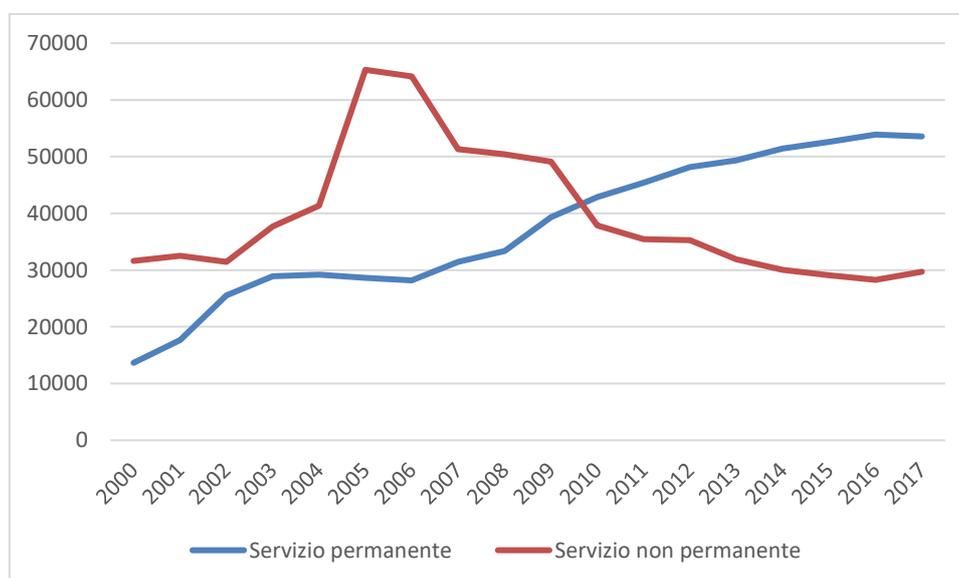
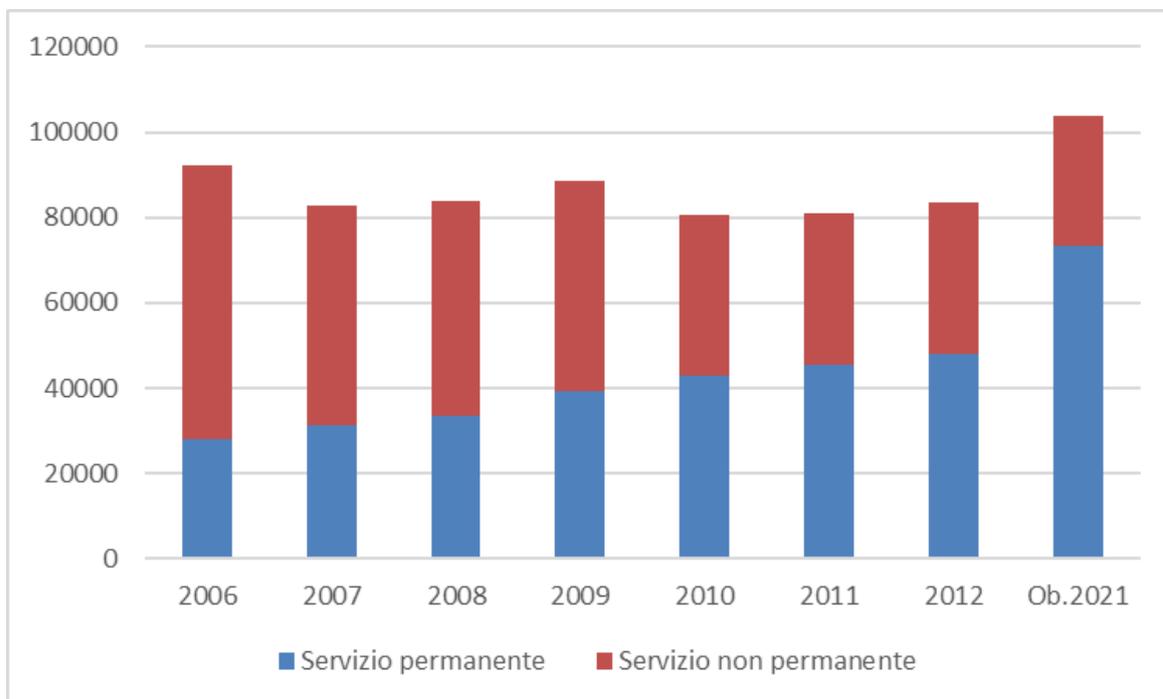
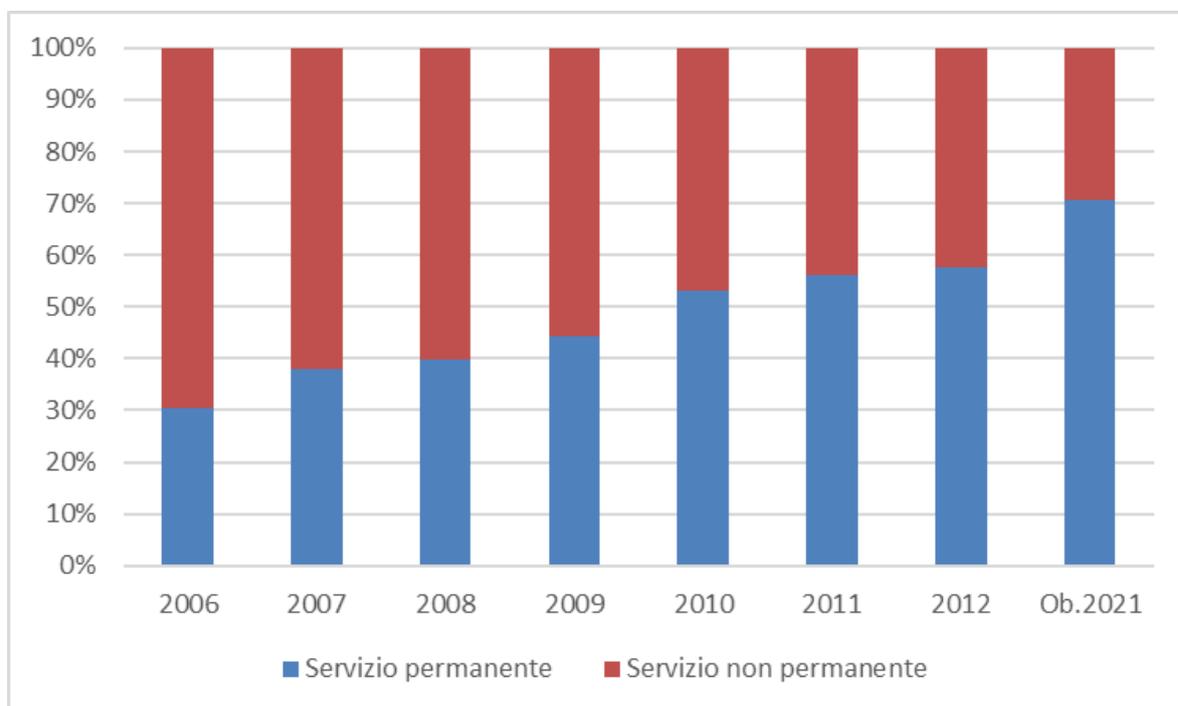


Figura 14. Personale di truppa nel periodo 2006-2012, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2021 secondo il decreto legislativo n. 215 del 2001



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

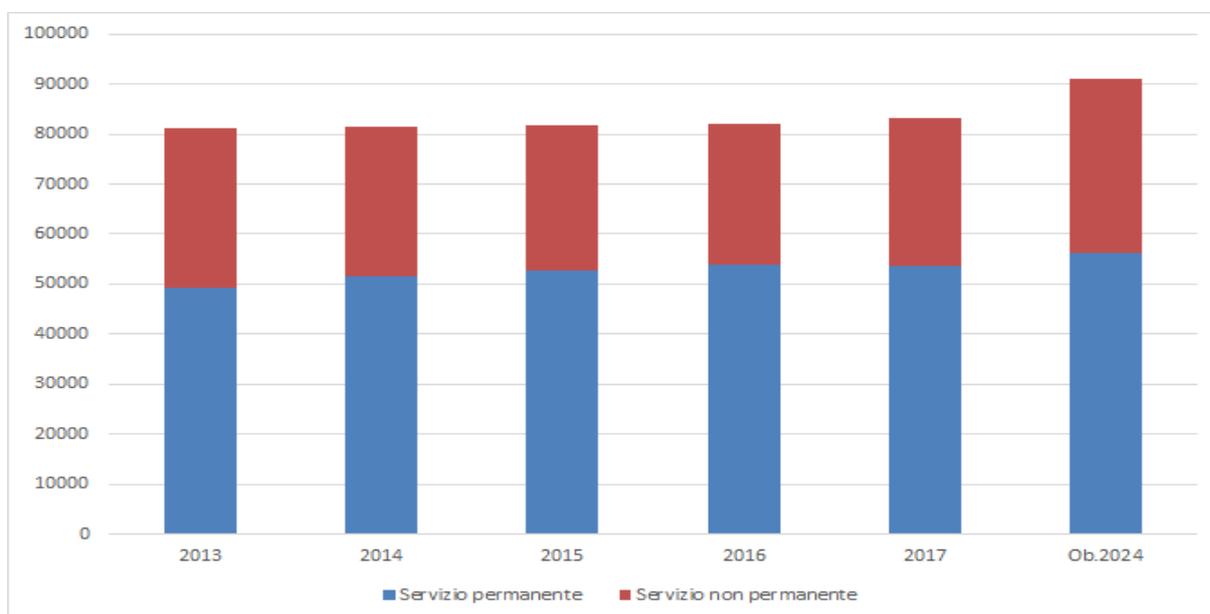
Figura 15. Personale di truppa nel periodo 2006-2012 confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2021 - Percentuali



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

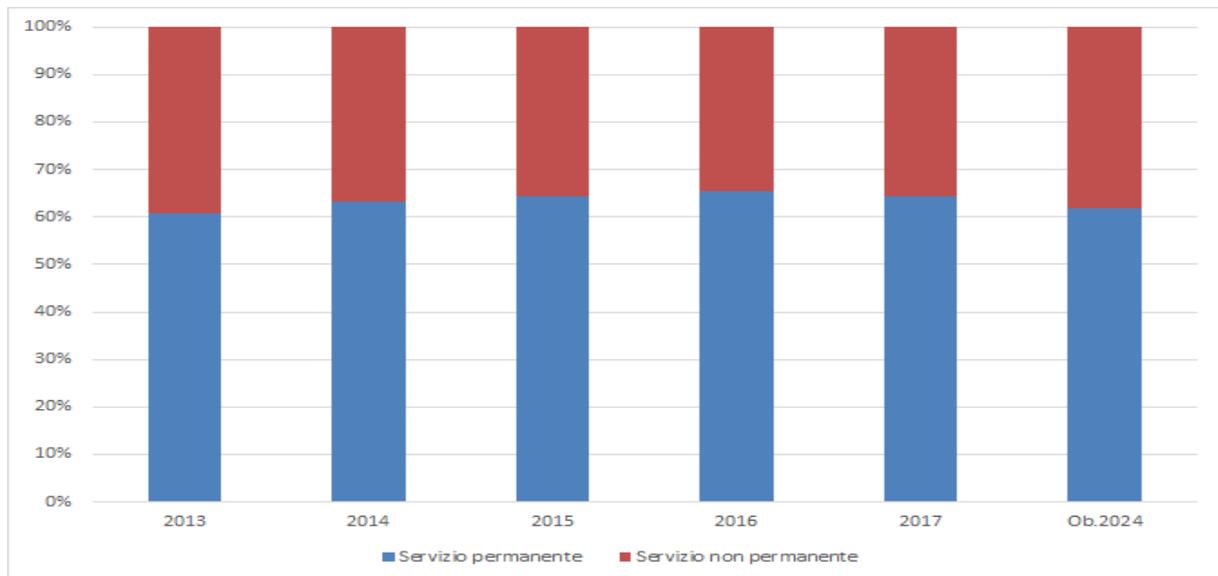
Il modello professionale delineato all'inizio del millennio vede la truppa composta da un 70 per cento di personale in servizio permanente effettivo e un 30 per cento a tempo determinato (con un'inversione netta rispetto alla realtà presente nel 2000). A partire dalla sospensione della leva, si tende quindi verso queste percentuali. Tuttavia, **la legge 244 del 2012** e i conseguenti decreti delegati, nel rivedere al ribasso la consistenza numerica generale, operano anche **una nuova ripartizione: 62 per cento in servizio permanente effettivo e 38 per cento a tempo determinato.**

Figura 16. Personale di truppa nel periodo 2013-2017, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2024 secondo il decreto legislativo n. 8 del 2014



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

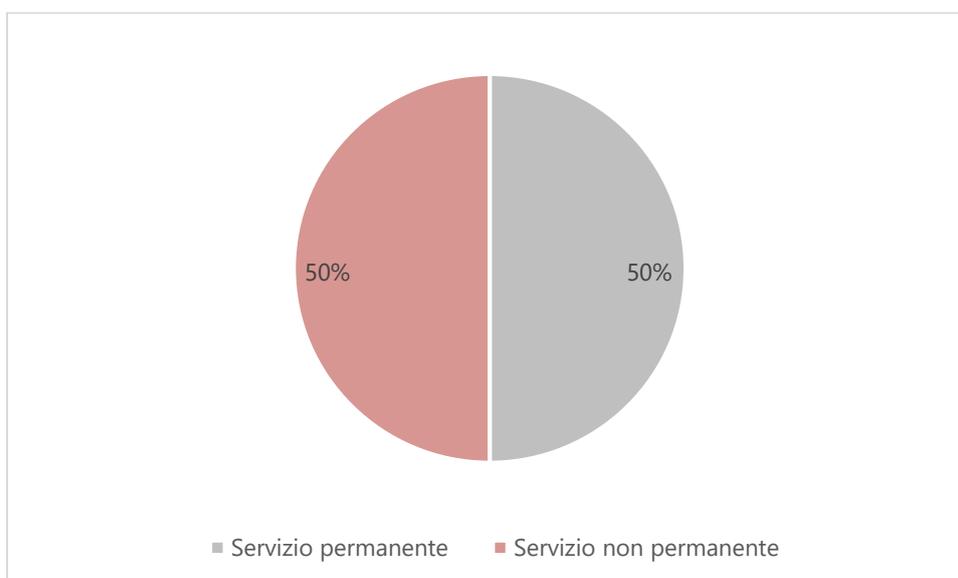
Figura 17. Personale di truppa nel periodo 2013-2017, confrontato con l'obiettivo da raggiungere nel 2024. Percentuali



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Questo nuovo obiettivo avrebbe potuto essere già superato dal Libro bianco del 2015 se il relativo disegno di legge di attuazione (A.S. n. 2728) fosse stato approvato nella XVII legislatura. Vi si prefigura, infatti, come linea direttrice di riforma (paragrafo 169, lettera h), una rimodulazione molto più accentuata del modello professionale, tale da riequilibrare al **50 per cento il rapporto tra personale in servizio permanente e personale assunto a tempo determinato**. Non è ovviamente escluso che il *Libro Bianco* possa trovare attuazione, sul punto, nel corso della XVIII legislatura.

Figura 18. Obiettivi prefigurati dal Libro bianco del 2015

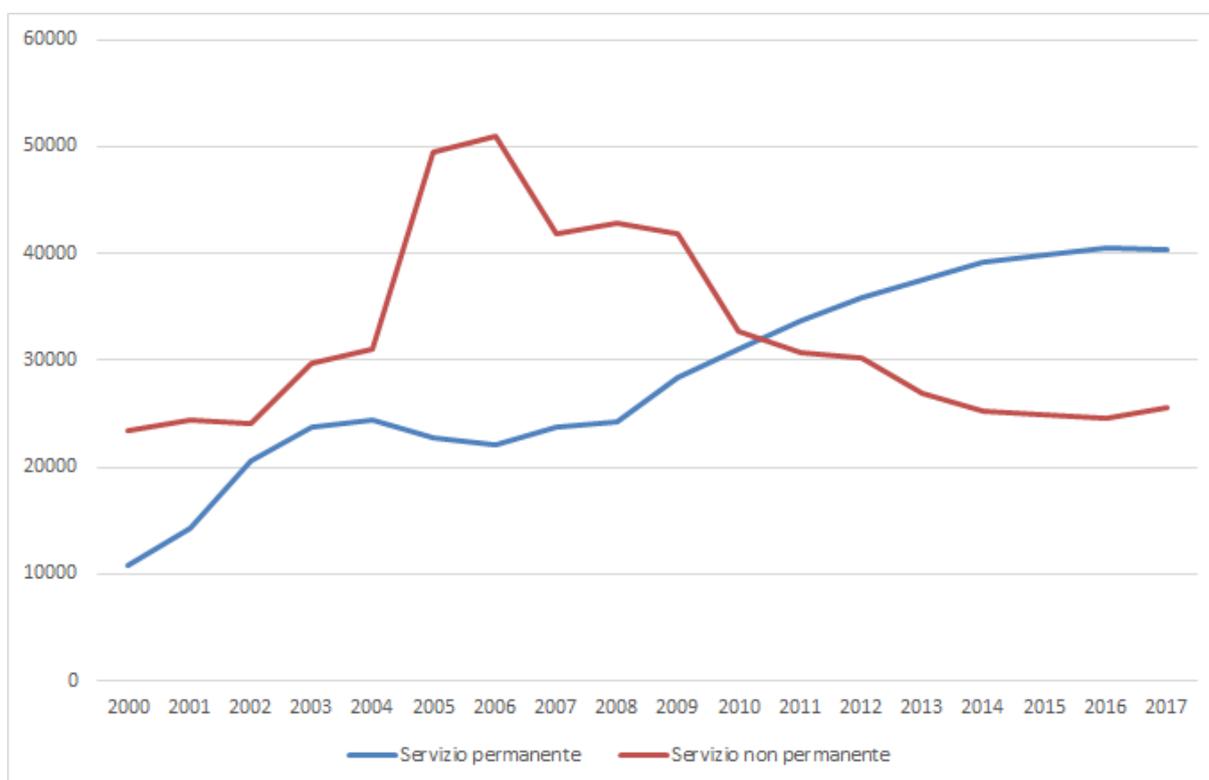


Sarà poi da valutare, soprattutto con riferimento agli obiettivi della legge n. 244 del 2012 e alla rimodulazione delle categorie (in particolare di quella dei sottufficiali), l'impatto dei provvedimenti di riordino delle carriere approvati nel 2017.

Per quanto attiene alle singole Forze armate:

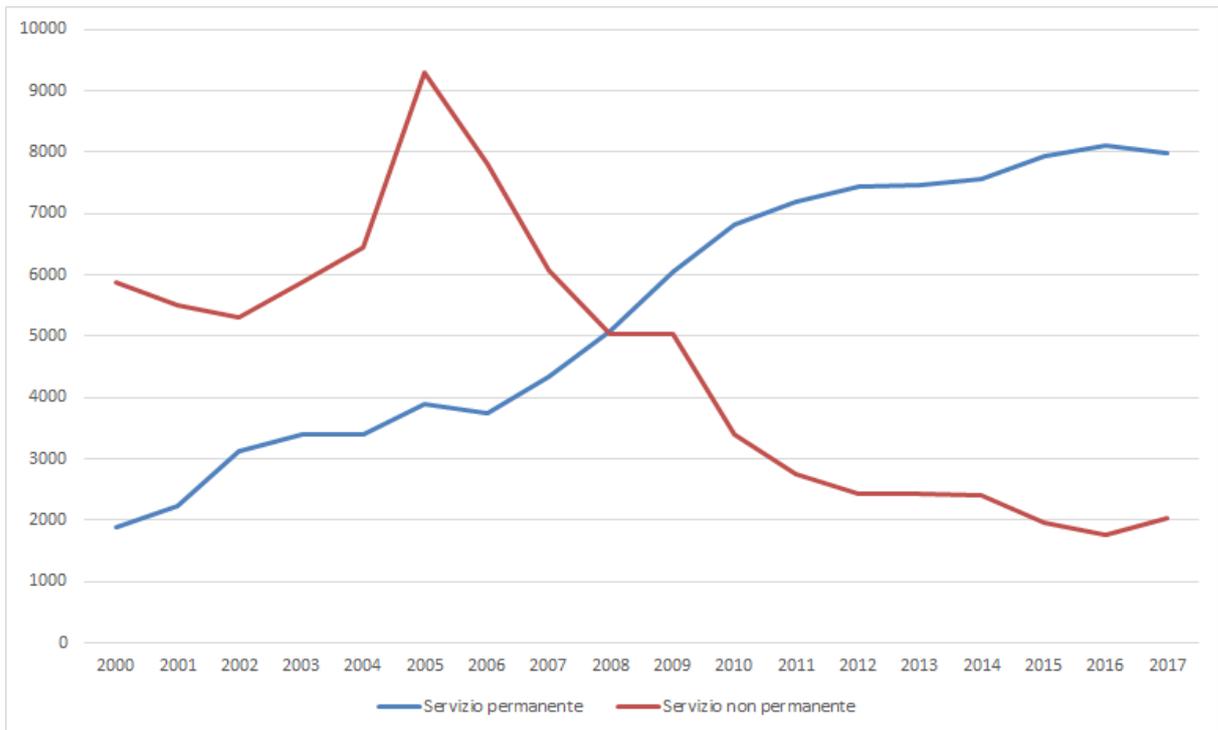
- **l'Esercito**, dove l'elemento umano è preponderante, nel periodo 2000-2005 aumenta il reclutamento del personale volontario in servizio non permanente, poi, a partire dalla sospensione della leva, riequilibra le proporzioni secondo il modello prospettato con la legge n. 331 del 2000. **A partire dal 2011 il personale in servizio permanente supera quello in servizio non permanente.**

Figura 19. Personale di truppa dell'Esercito in servizio permanente e non (2000-2017)

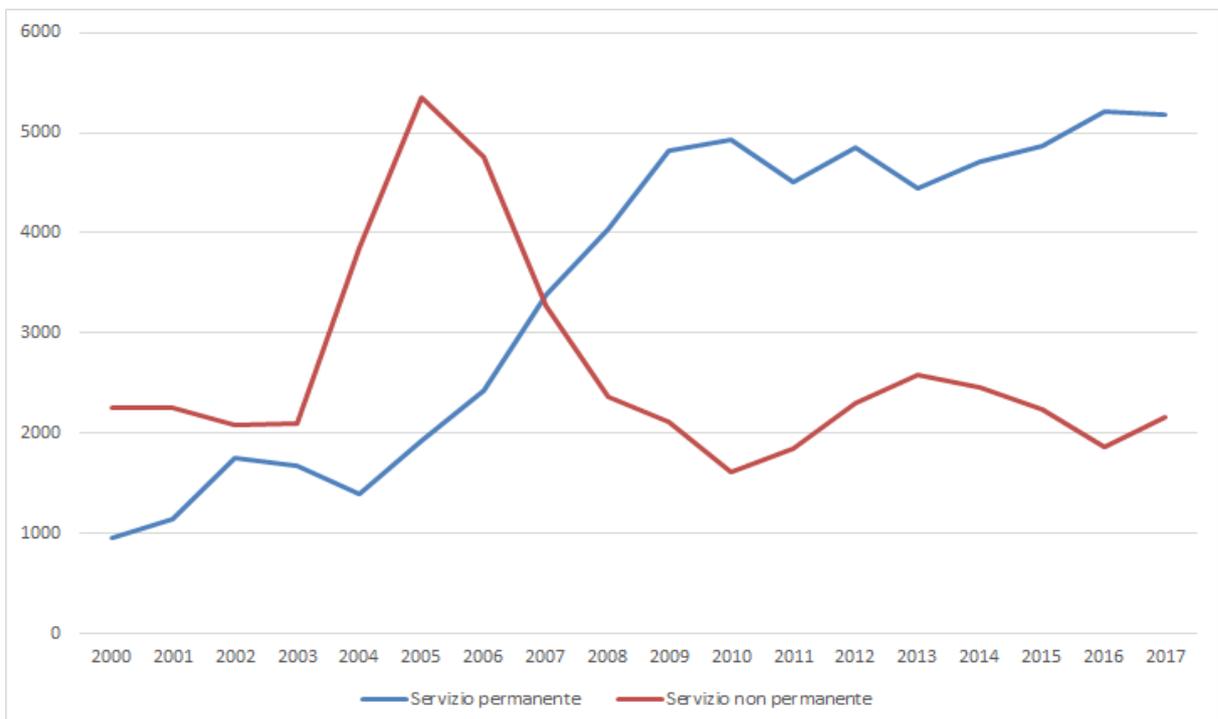


Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

- per **Marina e Aeronautica**, il personale in servizio permanente supera quello non permanente già dal 2007 per la Marina (cioè 4 anni prima dell'Esercito) e dal 2008 per l'Aeronautica (tre anni prima). La forbice finale sembra più accentuata rispetto all'Esercito.

Figura 20. Personale di truppa della Marina in servizio permanente e non (2000-2017)

Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Figura 21. Personale di truppa dell'Aeronautica in servizio permanente e non (2000-2017)

Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive allo stato di previsione

Concludendo, sembra che la Marina e l'Aeronautica tendano a "specializzare" di più il loro personale di truppa mentre nell'Esercito il passaggio è più graduale, e forse rispondente a una maggiore eterogeneità dei compiti che sono arrivati a ricomprendere sempre più anche la sicurezza interna, con la protezione degli obiettivi sensibili, in particolare nell'ambito dell'operazione *Strade sicure*.

2.2 La spesa per la difesa

Prima di affrontare il tema della spesa e di come il modello professionale ne abbia condizionato l'evoluzione, è opportuno precisare una caratteristica di questo settore, sovente richiamata anche nei dibattiti parlamentari: **le risorse destinate dallo Stato italiano alla difesa non corrispondono al solo bilancio dell'omonimo Ministero** (20,2 miliardi nel 2017, comprensivi peraltro di spese aventi altra finalità). Infatti

- **alcuni investimenti in materia di difesa sono finanziati dal Ministero dello sviluppo economico** (MiSE), con notevoli oscillazioni di anno in anno dovute alla quantità e allo stadio di realizzazione dei programmi in essere (2,7 miliardi nel 2017). Si noti però che accanto a questi sussistono anche programmi facenti capo al Ministero della difesa.
- le **missioni internazionali insistono su un fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze** (MEF), ora reso stabile con la legge n. 145 del 2016 e anch'esso soggetto alle necessità del momento (1 miliardo circa nel 2017).

Di contro, circa **un terzo del bilancio del Ministero della difesa (6 miliardi) è dedicato alla sicurezza del territorio, ovvero all'Arma dei Carabinieri**, che assolve principalmente a funzioni di sicurezza pubblica. Lo stesso bilancio comprende componenti di diversa natura, come i circa **500 milioni destinati a coprire una parte del trattamento previdenziale del personale** (considerate tuttavia spesa per la difesa ai fini NATO).

- **Bilancio della difesa:** corrisponde al solo Ministero competente
- **Spesa per la difesa:** somma al bilancio del Ministero anche i citati fondi MiSE e MEF
- **Funzione difesa:** consiste nel bilancio del Ministero della difesa al netto della quota Carabinieri e di altre voci spurie.

Meno comune è invece il riferimento alla somma tra "funzione difesa" e fondi MiSE e MEF, che rappresenterebbe invece una misura più realistica della spesa italiana complessiva per la difesa.

Particolare rilevanza assume la **tripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimenti**: la normativa vigente prevede un obiettivo del 50 per cento per la prima voce e del 25 per cento ciascuna per le altre due.

La difficoltà di conciliare il mantenimento di un modello professionale incentrato sulla figura del volontario in servizio permanente con una sostanziale invarianza - in termini reali - delle risorse a disposizione della Difesa ha determinato, già qualche anno dopo la sospensione della leva obbligatoria, una "**crisi dell'esercizio" e degli investimenti**¹².

Significative, al riguardo, sono le considerazioni riportate nelle note preliminari (o integrative) al rendiconto generale dello Stato attinenti al Ministero della Difesa¹³:

2007. La nota preliminare al consuntivo del Dicastero poneva già l'accento sul "**delicato quadro economico-finanziario**, con le connesse esigenze di risanamento della finanza pubblica, nell'attesa di un rilancio dell'economia che consenta di mettere a disposizione risorse compatibili con gli standard di operatività richiesti alle Forze armate" (p. 2), indicando, tra le priorità politiche dell'anno in corso, il "perseguire gradualmente il modello 'professionale' delle Forze Armate attraverso la **rimodulazione dei volumi organici** e promuovendo, nel contempo, l'elevazione -anche in chiave *joint/combined* - del livello culturale e addestrativo".

2008. Lamentati **sensibili ridimensionamenti** alle risorse destinate alla Difesa, con forte incidenza sui consumi intermedi e, conseguentemente, sull'*output* operativo dello strumento militare stesso (p. 1). Il documento osservava anche (p. 2 e 3) come la situazione finanziaria iniziasse a imporre, nei fatti, discutibili **operazioni di 'risk management' volte a privilegiare l'efficienza della sola prima linea (ossia delle truppe impegnate fuori area e in compiti istituzionali), con conseguente crisi del livello di addestramento complessivo del personale e delle scorte e delle manutenzioni obbligatorie.** In sofferenza anche l'efficienza dei principali mezzi e sistemi, che a fine anno era attestata intorno a un valore medio del 65 per cento: previsto un trend in repentino declino per il triennio successivo.

2009. Segnalato il permanere di "**livelli di 'criticità'**, peraltro in progressivo peggioramento e prossimi, nel breve-medio termine, alla situazione in cui **le risorse allocabili potrebbero, a malapena, coprire i costi fissi di 'struttura'** se essa dovesse restare nell'attuale configurazione". Anche in relazione agli investimenti la situazione era sempre più difficile: "in assenza di adeguati correttivi, sarà necessario riformulare coerentemente nella sua globalità lo strumento militare e le peculiari capacità operative del futuro, rinviando e/o riducendo programmi ed

¹² La problematica emergeva, peraltro, già nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della leva svolta dalla Commissione difesa della Camera dei deputati nella XIII legislatura. Nel documento conclusivo approvato nella seduta del 19 novembre 1997, infatti, veniva evidenziato che: "[...] l'attuazione dei programmi di ristrutturazione [...] richiede, in ogni caso, interventi decisi sul fronte della spesa per il personale. Qui si riscontra, in realtà, uno dei punti critici del processo di riforma delle Forze armate, nel momento in cui si prospetta l'esigenza di contenere i costi di funzionamento -e quindi principalmente quelli appunto relativi al personale- per canalizzare risorse sul settore dell'innovazione tecnologica, mentre l'attuazione del nuovo modello, che prevede un forte incremento del personale volontario, rende ovviamente necessario procedere a piani di reclutamento consistenti" (Camera dei deputati-XIII legislatura, volume "*Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 8 - Riforma della leva e nuovo strumento militare* - n.1 (resoconti stenografici), p. 459).

¹³ Consultabili, unitamente ad altra documentazione economica, all'indirizzo: <https://www.difesa.it/Amministrazione/trasparente/SMD/Pagine/Pianodegliindicatorierisultatiattesidibilancio.aspx>

imprese importanti per lo strumento operativo, con un depauperamento di pregiate risorse"(p. 9).

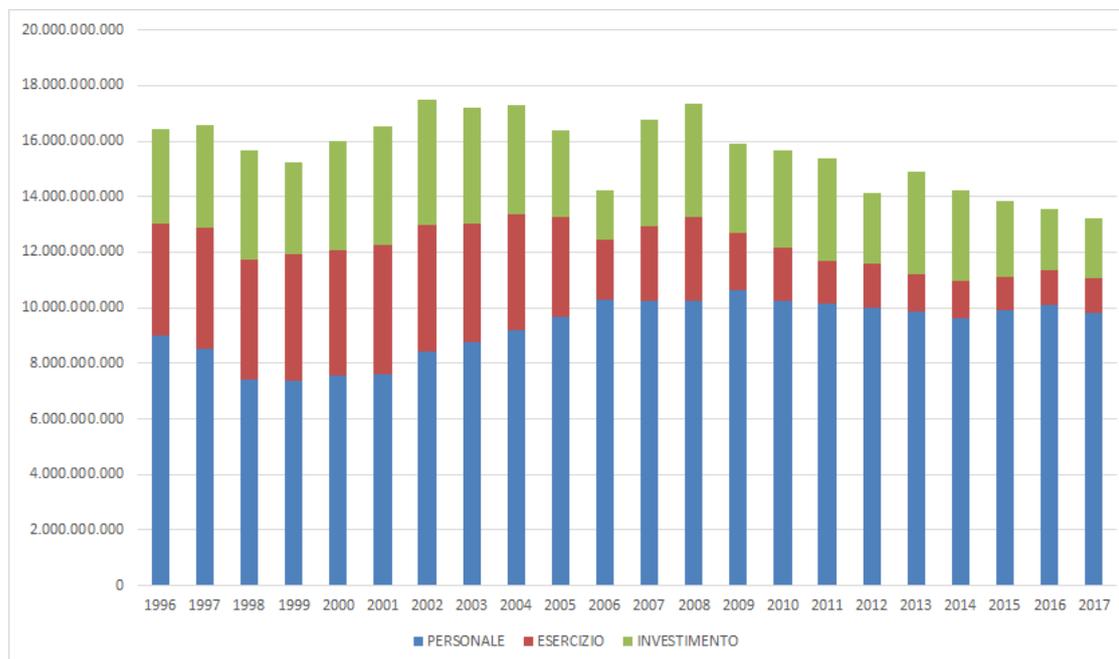
2010. La "sostanziale rigidità del bilancio della Difesa", connotato da una **elevata incidenza delle risorse destinate al personale** e da un'**insufficienza di quelle destinate ai consumi intermedi**, secondo la nota preliminare al consuntivo 2010 creava **forti rischi di compromissione dell'operatività** (p. 4 e 5). Le finalità prefisse risultavano sostanzialmente soddisfatte, ma "i risultati, in particolare sotto l'aspetto operativo, sono stati raggiunti attuando scelte di *risk management*, in atto ormai da diversi anni, tendenti a privilegiare i Reparti impiegati nel soddisfacimento dei citati impegni e limitando l'attività delle rimanenti componenti al minimo indispensabile, con conseguente riduzione capacitiva dello Strumento militare considerato nel suo complesso" (p. 8).

2011. Nessun cambiamento sostanziale: ancora una volta la nota segnalava che "l'erosione della disponibilità nel settore dell'operatività ("consumi intermedi") "sta avendo **ripercussioni sempre più critiche** sulle capacità esprimibili dello Strumento militare nel suo complesso" (p. 2), rendendo necessaria, "nella consapevolezza che il livello complessivo di risorse disponibili per la Difesa non potrà crescere né nel breve, né nel lungo periodo [...] una profonda revisione dello Strumento Militare, finalizzata a recuperare un adeguato volume di risorse da destinare all'operatività e agli investimenti". Nel dettaglio, **veniva prospettata la realizzazione di un modello a 150.000 unità**, da realizzarsi in circa un decennio, con conseguente revisione sia delle strutture organizzative che del parco infrastrutturale (p. 2). **Era il preludio alla legge n. 244 del 2012.**

2012. Nella stessa scia di pensiero, oltre a ribadire le **criticità più volte riportate**, la nota 2012 auspicava una **nuova e ottimale ripartizione delle risorse**: il 50 per cento al personale, il 25 per cento all'esercizio e il 25 per cento agli investimenti. Le basi politiche per una revisione erano comunque poste e infatti lo stesso documento dava conto dei provvedimenti già adottati nel corso del 2012 per rettificare lo strumento militare: la legge delega n. 244 del 2012 (che troverà attuazione nei decreti legislativi numeri 7 e 8 del 2014), e le disposizioni, in un certo senso transitorie, del decreto-legge n. 95 del 2012, che già prevedeva, entro il 1° gennaio 2016, una **prima riduzione dello strumento da 190.000 a 170.000 unità.**

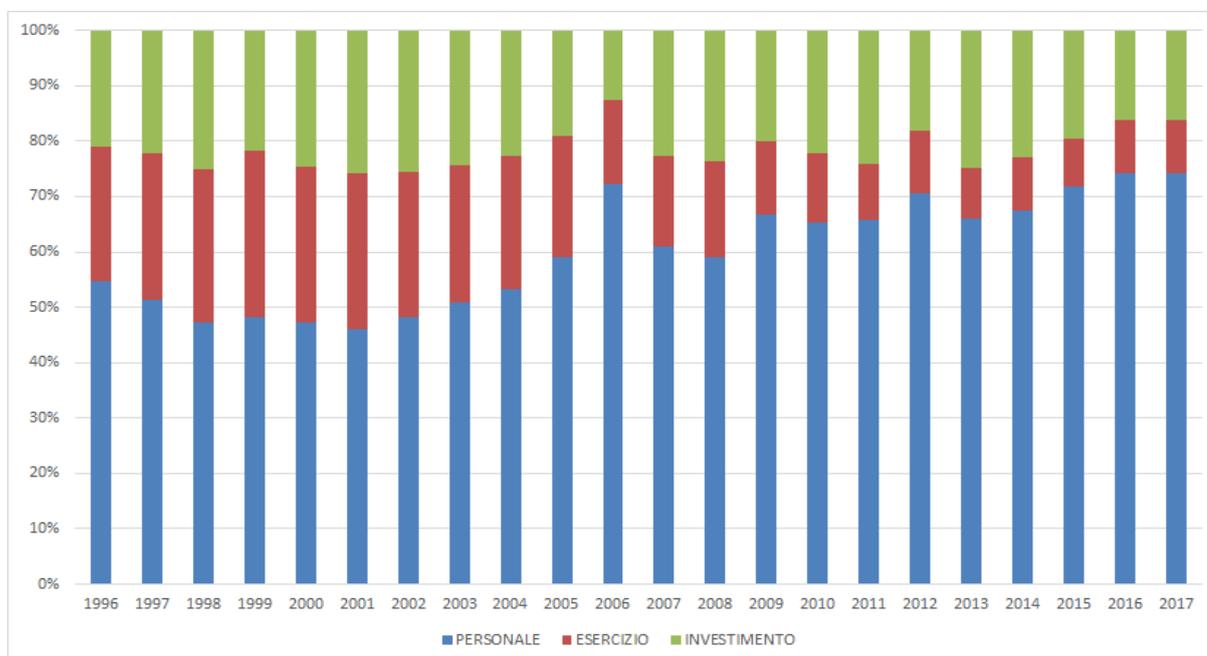
2013. Di nuovo l'accento veniva posto sul processo di **riforma** in corso e sulla **necessità di superare un modello che di fatto era strutturato "a due velocità", con il pieno approntamento delle sole unità per operare fuori area o in compiti istituzionali.** Intensa l'attività legislativa (sia a livello primario che secondario) volta alla riorganizzazione del dicastero.

Figura 22. Ripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimento (esclusa la quota a carico del Ministero dello Sviluppo economico), dal 1996 al 2017 (in euro)



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e aggiornati al 2017

Figura 23. Ripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimento (esclusa la quota a carico del Ministero dello Sviluppo economico), dal 1996 al 2017. Percentuali.

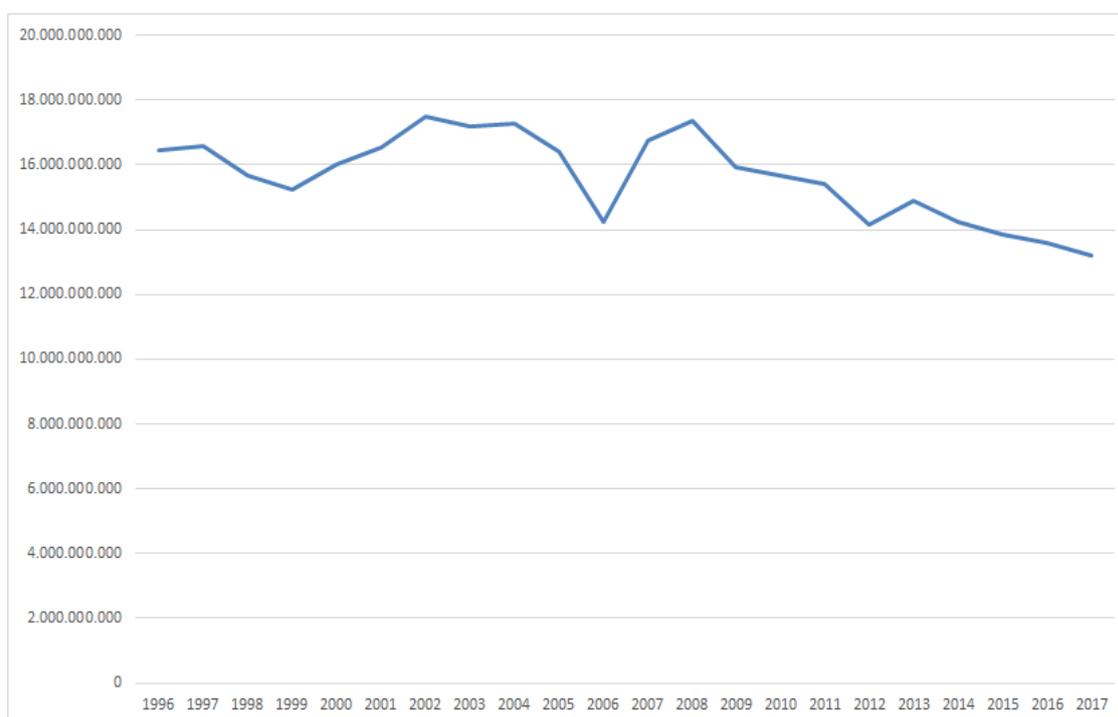


Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e aggiornati al 2017

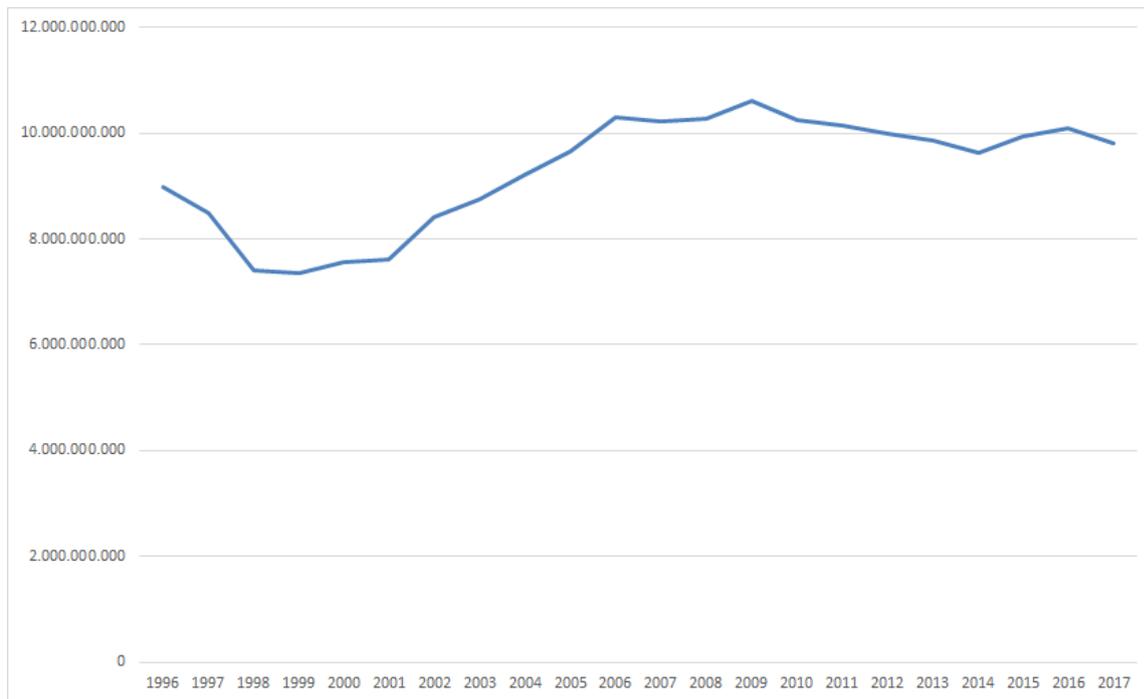
Come emerge dai grafici, fino al 2000, in piena vigenza del modello "misto", l'attuale ripartizione considerata "ottimale" in ambito NATO (e recepita dalla legge n. 244 del 2012) di cui si dirà tra poco, era tendenzialmente rispettata. **Già nel 2005 - ossia in corso di adeguamento al nuovo modello professionale - si inizia ad osservare un sensibile aumento delle spese per il personale, probabilmente collegato alla professionalizzazione della componente di truppa, che riceve uno stipendio e non la diaria simbolica** un tempo riservata al personale coscritto (poco più di 5.000 lire al giorno, meno di 3 euro!).

Fino a tutto il 2012 si assiste al fenomeno più volte lamentato nel dibattito parlamentare: **dilatazione delle spese per il personale** (anche dopo il blocco dei contratti del 2010) a danno dell'esercizio e, più limitatamente, degli investimenti. **Nel 2017**, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 244 del 2012 e a tre anni dall'entrata in vigore dei connessi decreti delegati (nn. 7 e 8 del 2014), **non sembra registrarsi, nell'immediato, alcuna inversione di tendenza.**

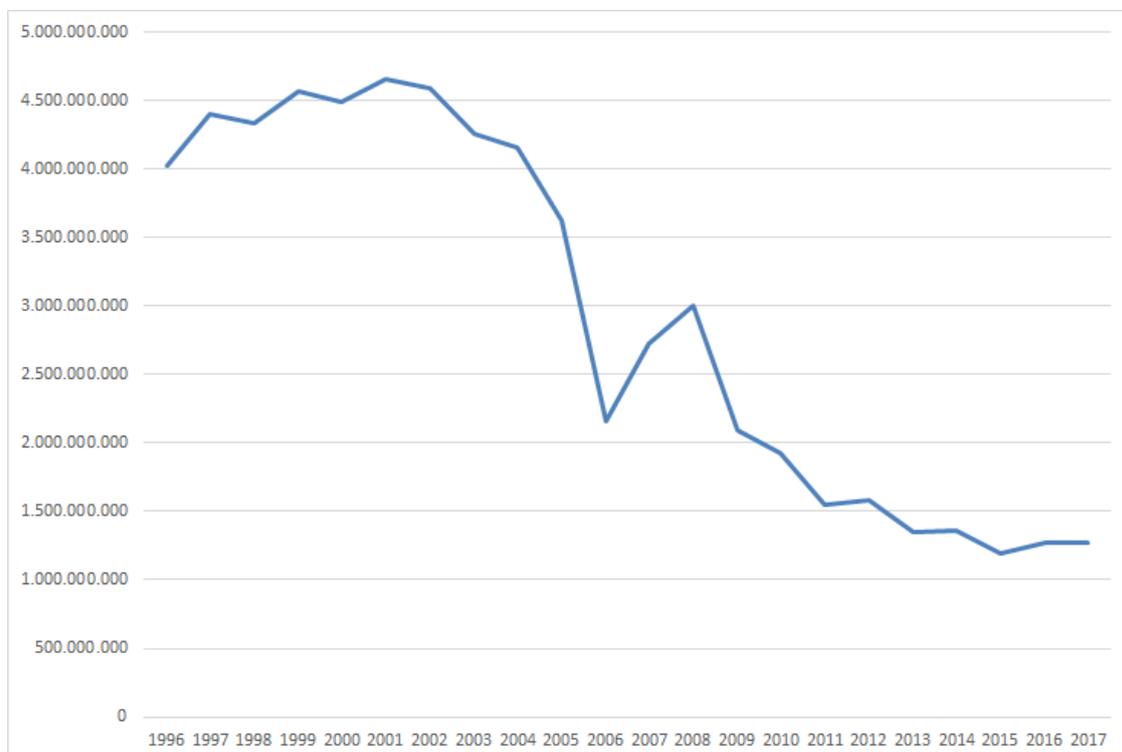
Figura 24. Spesa complessiva per la funzione difesa 1996-2017 (in euro)



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e aggiornati al 2017

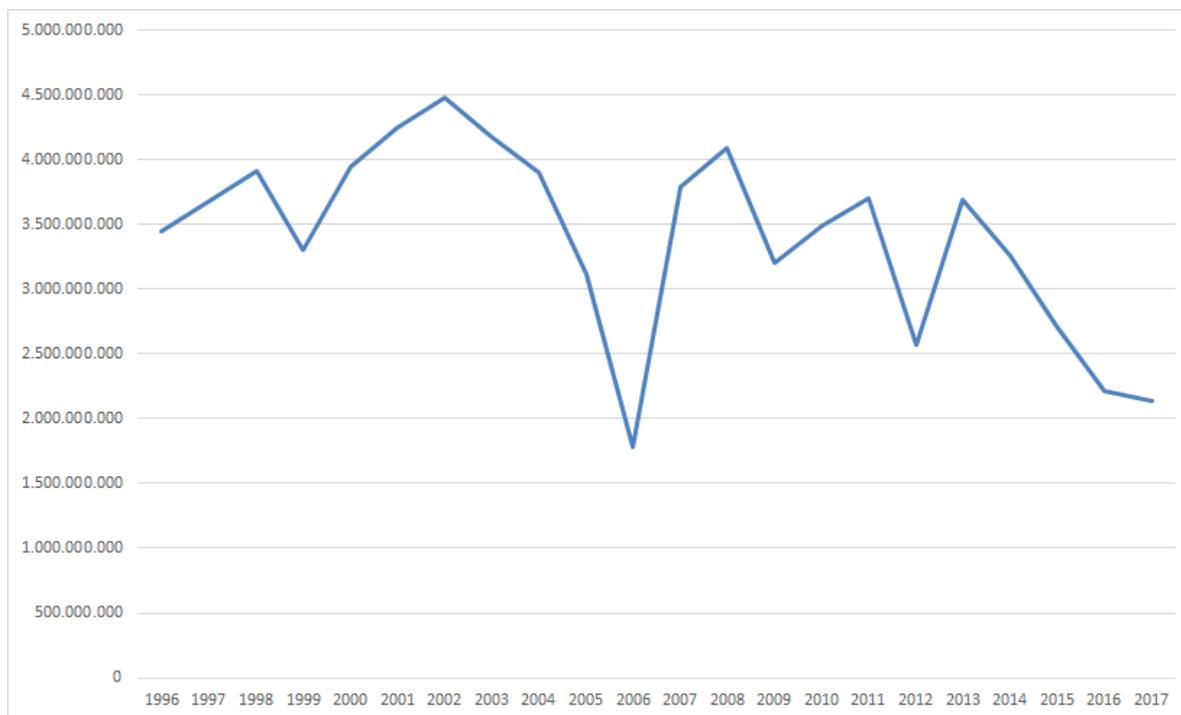
Figura 25. Spese per il personale 1996-2017 (in euro)

Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e attualizzati al 2017

Figura 26. Spese per l'esercizio 1996-2017 (in euro)

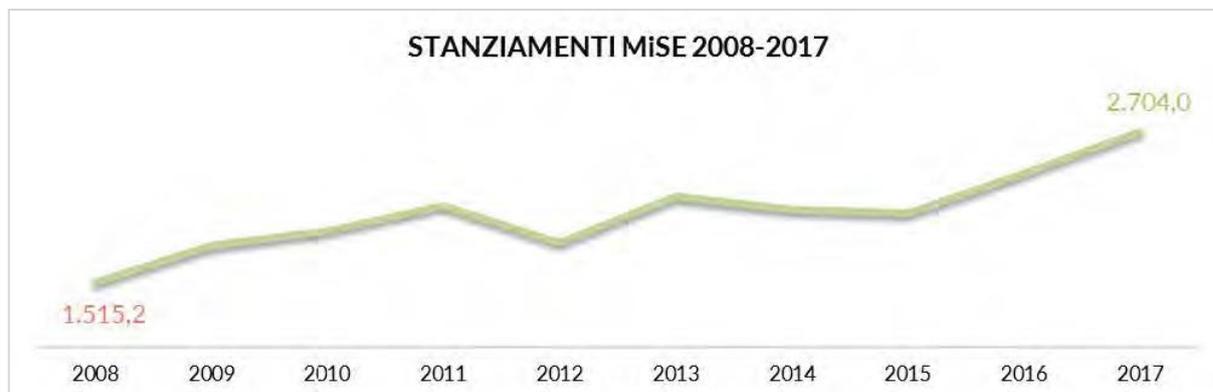
Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e attualizzati al 2017

Figura 27. Spese per gli investimenti 1996-2017, escluse le somme stanziare sul bilancio del Ministero per lo sviluppo economico (in euro)



Fonte: Ministero della Difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione - Dati rielaborati dal Senato e aggiornati al 2017

Figura 28. Spese per gli investimenti stanziare sul bilancio del Ministero per lo sviluppo economico 2008-2017 (in milioni di euro)



Fonte: Documento programmatico pluriennale del Ministero della Difesa 2017-2019

Dai grafici emerge un quadro complesso. La spesa globale per la funzione difesa appare, in termini reali, priva di variazioni significative, almeno nel periodo di transizione dal 1996 al 2005. Una volta implementato il modello, tuttavia, non si riscontrano significativi aumenti di spesa e anzi si assiste, dopo la crisi economica del 2008, a una tendenza decrescente. Nelle sue singole componenti, la "crisi" della spesa dell'esercizio e l'incostanza di quella per gli investimenti si manifestano proprio in contemporanea con l'entrata a regime

del modello professionale. Confermato, sempre nello stesso arco di tempo, l'andamento della spesa per il personale.

Sembra potersi affermare che **la Difesa si è trovata in mezzo a due opposte tendenze:**

- la sostanziale **invarianza delle risorse economiche** assegnate (in termini reali)
- la **professionalizzazione spinta dello strumento**, con la maggior parte della truppa composta da personale professionista in servizio permanente, fisiologicamente più costoso di quello di leva.

Il tempo non sembra aver dato ragione alla possibilità di conciliare le cose: la spesa per il personale è così significativamente aumentata, in termini assoluti e soprattutto relativi, a fronte del crollo delle altre due componenti (esercizio ed investimento, soprattutto il primo).

Anche a seguito delle determinazioni assunte in sede NATO - nella dichiarazione conclusiva del summit di Cardiff del 2014, ad esempio, veniva specificata la necessità di spendere "*a minimum of 2% of Gross Domestic Product (GDP) on defence*", nonché "*more than 20% of defence budgets on major equipment, including related Research & Development*" si è preso coscienza del fatto che, pur in un contesto riduttivo imposto da esigenze di generale contenimento della spesa pubblica, **occorre riequilibrare le componenti di spesa della funzione difesa secondo un rapporto ottimale (50% personale, 25% esercizio, 25% investimenti).** Un obiettivo peraltro già fissato dalla legge n. 244 del 2012.

Il Libro bianco del 2015, inoltre, fissa come obiettivo quello di rivedere la composizione delle componenti del personale di truppa incentrando lo strumento sul personale a tempo determinato. Questo favorirebbe, paradossalmente, una sorta di "ritorno alle origini", ossia alla realtà ante-professionalizzazione: nel 2000, infatti, la ripartizione delle spese era: 47% personale, 28% esercizio e 25% investimenti, ossia molto più vicina alla ripartizione "ottimale". Anche la componente di truppa era composta per il 70% da personale in servizio non permanente e il 30% da personale in servizio permanente effettivo.

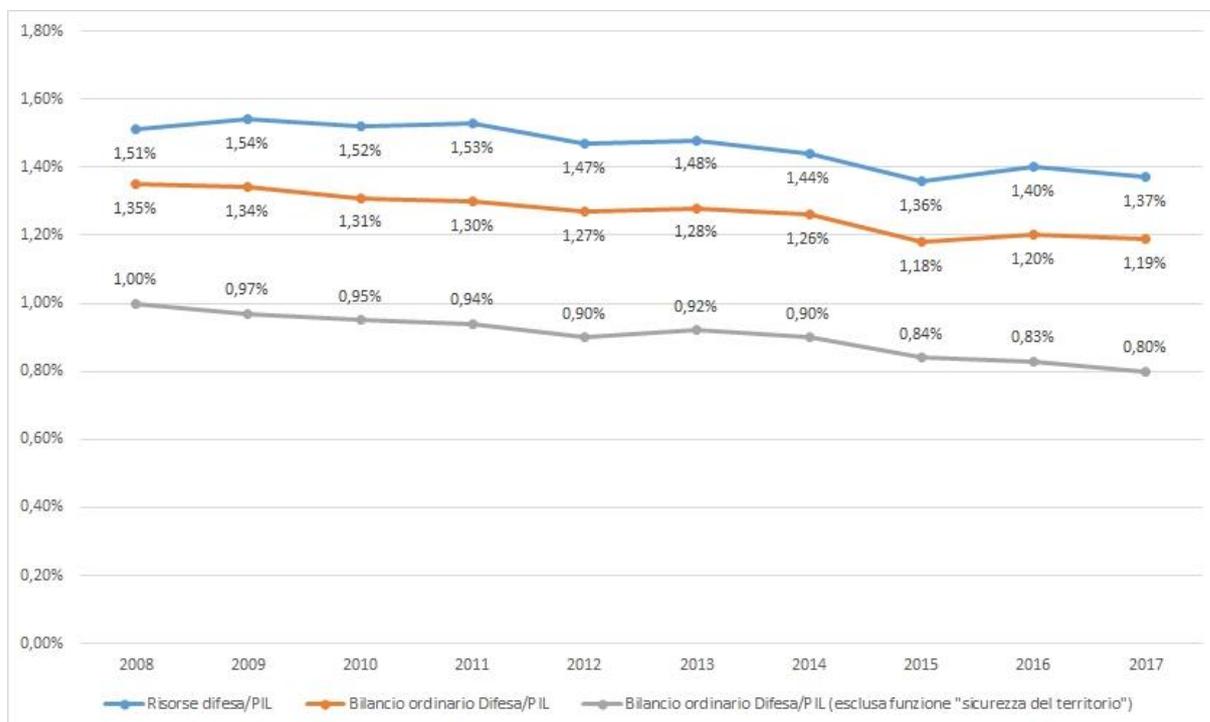
Vigente la leva, o quanto meno un modello 'misto', veniva assicurata la ripartizione delle spese considerata aurea dalla legge n. 244 del 2012: 50-25-25. Stante la sostanziale invarianza di spesa, **questo equilibrio sembra essere stato compromesso dall'esplosione delle spese per il personale seguita alla completa attuazione del modello professionale.**

Appare comunque attuale la domanda circa le possibilità, con un modello misto, di assicurare una più efficace ripartizione delle spese tra personale, esercizio e investimenti.

Da ultimo, il documento programmatico pluriennale del Ministero della difesa 2017-2019, conferma, in termini nominali, l'invarianza di spesa. Riportando anche il **rapporto della spesa rispetto al Pil**, come si vede nelle figure che seguono.

Figura 29. Andamento della spesa per la Difesa dal 2008 al 2017 (milioni di euro)

Fonte: Documento programmatico pluriennale del Ministero della Difesa 2017-2019

Figura 30. Rapporto percentuale spese per la Difesa/PIL dal 2008 al 2017 (milioni di euro)

Fonte: Documento programmatico pluriennale del Ministero della Difesa 2017-2019

2.3 L'impegno internazionale

Nel 2018 l'Italia partecipa a 35 operazioni in 22 Stati di tre continenti, con un impiego massimo di 8.000 unità di personale e una media di 6.400 (nel 2017 la media era di 6.700), un dato peraltro che include anche le Forze di polizia, *in primis* i Carabinieri, escluse da questa analisi¹⁴: una precisazione rilevante perché le cifre che seguono, ancorché riferite al solo Ministero della difesa, includono tutte e quattro (e non solo tre) le Forze armate.

Una delle principali ragioni addotte per il passaggio a un modello integralmente professionale, come si è visto, era proprio quello di una più ampia proiettività all'estero delle Forze armate, quindi un'analisi dell'evoluzione in tal senso è necessaria per verificare se tale obiettivo abbia trovato riscontro nel lungo termine.

A questo proposito è importante precisare che, a fronte di una data quantità totale di personale proiettabile all'estero anche in scenari a medio-alta intensità, le risorse concretamente impiegabili in un dato momento saranno sempre sensibilmente inferiori, al fine di garantire le necessarie rotazioni. Normalmente l'impiego in teatro dura sei mesi, con un periodo di parziale sovrapposizione per il passaggio delle consegne.

A ciò si aggiunga che, per comprensibili ragioni di addestramento ed esperienza, i volontari in ferma annuale (VFP1) non vengono impiegati all'estero, ma solo i volontari in ferma quadriennale (VFP4) e, ovviamente, il personale in servizio permanente effettivo (SPE).

Inoltre, superata una certa età anche i volontari in servizio permanente effettivo cessano di essere proiettabili e quindi escono dal "paniere" operativo¹⁵.

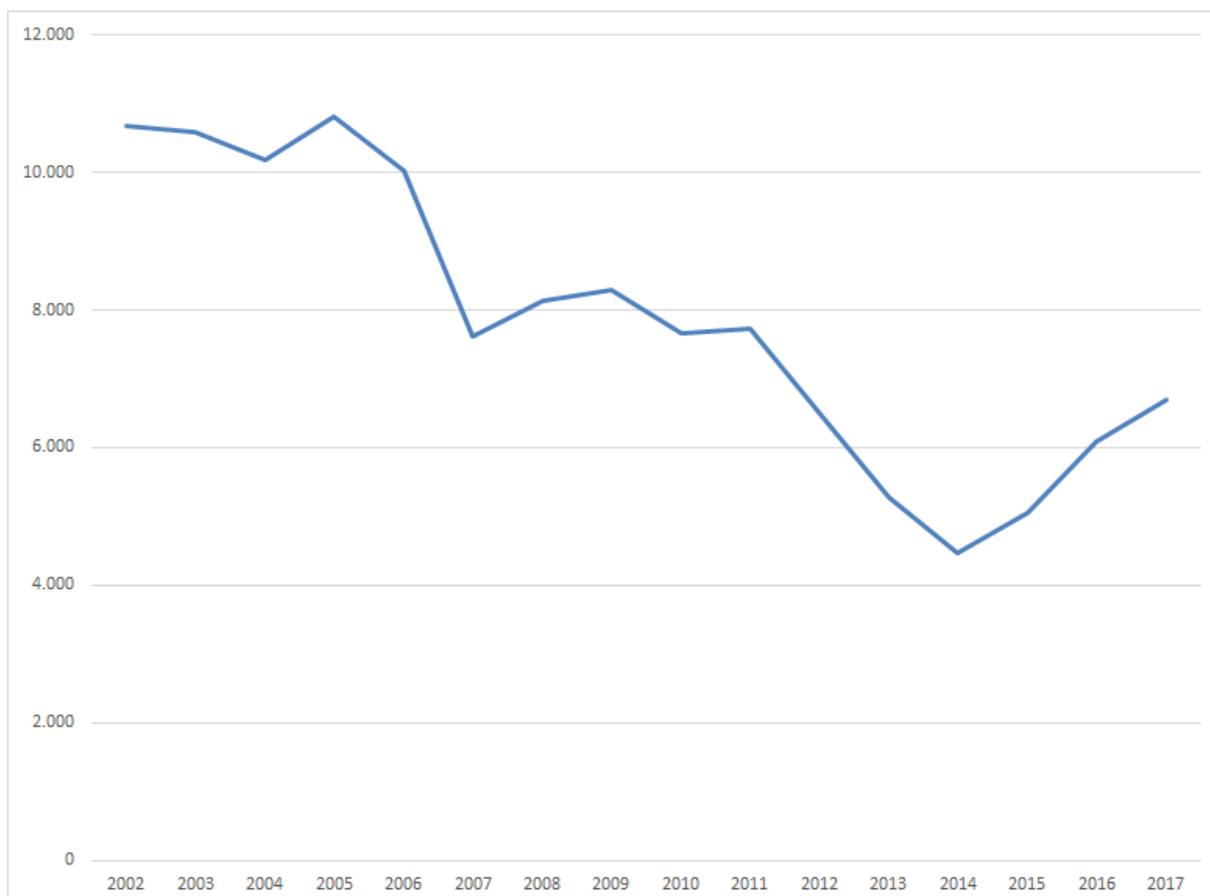
Come si vede, **tutti questi fattori, sommati tra loro, riducono notevolmente le concrete possibilità per il Paese di partecipare a missioni internazionali**, pur a fronte di Forze armate

¹⁴ I dati sono ricavati dalla *Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, deliberata dal Consiglio dei ministri il 28 dicembre 2017* (Doc. CCL-bis n. 1)

¹⁵ Già nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul reclutamento del personale di truppa svolta, nella XVI legislatura, dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati, il Capo del dipartimento impiego dello Stato maggiore dell'Esercito osservava, nella seduta dell'11 gennaio 2012, che "[...] il progressivo e ineludibile innalzamento dell'età media creerà sempre più consistenti problemi di gestione e di impiego, specialmente negli incarichi a spiccata connotazione operativa [...]". La problematica era peraltro già stata sottolineata dall'omologa carica dell'Aeronautica (nella seduta dell'8 novembre 2011). Più di recente, nell'audizione tenuta presso la Commissione Difesa del Senato sul disegno di legge n. 2728 (ossia sul provvedimento di attuazione del 'libro bianco' del 2015), il 18 luglio 2017, il ministro della Difesa Roberta Pinotti poneva quindi l'accento proprio sull'elevata età media dello strumento militare, stimata in 37,9 anni, rimarcando sul punto la necessità di procedere a una rimodulazione dello strumento volta ad abbassare l'età massima per partecipare ai concorsi. Parimenti, avendo riguardo alla Forza armata in cui l'elemento umano è fisiologicamente preponderante, ossia l'Esercito, il "Rapporto" della forza armata del 2017 sottolinea che solo il 25 per cento del personale rientra nella fascia compresa tra i 20 e i 30 anni, a fronte del 41 per cento rientrante nella fascia di età compresa tra i 31 e i 40 anni (p. 17).

con un organico complessivo in linea con quello dei principali alleati europei. Si noti solo che il dato da ultimo considerato circa i limiti di età per l'impiego operativo in teatro sembra porsi in contrasto con la stessa equazione per cui un esercito di professionisti avrebbe garantito maggiori risorse umane per la proiezione all'estero.

Figura 31. Consistenza media dei militari italiani nelle operazioni all'estero dal 2002 al 2017



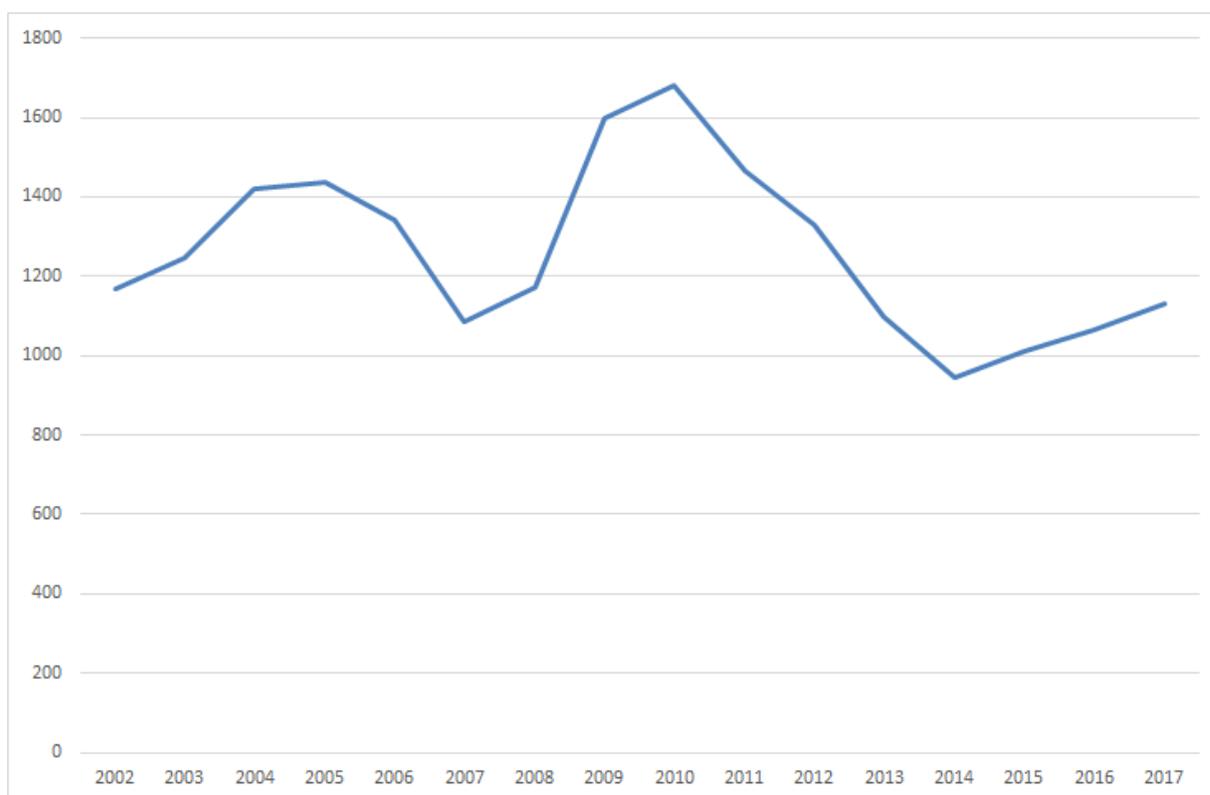
Fonte: Ministero della difesa

Dal grafico emerge che proprio **nel corso del passaggio al modello professionale (2002-2005) si assiste a uno straordinario sforzo di proiezione fuori area (soprattutto in Afghanistan e in Iraq), con una costante presenza media oltre i 10.000 uomini nel periodo dal 2002 al 2006¹⁶, quando peraltro la transizione al modello professionale era ancora in corso. Dal 2006, tuttavia, vi è un progressivo ridimensionamento quantitativo. Se nel periodo 2006-2011 ci si attesta ancora su circa 7500/8000 uomini, a partire dal 2012 si assiste, complice anche la crisi economica, a un ulteriore contenimento dello sforzo, con un'inversione di tendenza invece nella XVII legislatura.**

¹⁶ Nel 2003, l'impegno fuori area raggiunse un picco massimo di 11.926 uomini.

L'andamento delle spese per le missioni internazionali - con una riduzione molto più marcata negli anni della crisi economica - riflette però solo in parte l'evoluzione nell'impiego di personale, dal momento che vi concorrono anche altre rilevanti voci, prima fra tutte l'impiego di mezzi: non va tralasciato infine l'effetto del mancato adeguamento delle indennità.

Figura 32. Missioni internazionali. Spesa 2002-2017 attualizzata ai prezzi del 2017 (milioni di euro)



Fonti: elaborazioni della Camera dei deputati. Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso (28 dicembre 2017)

Contrariamente alle attese, proprio all'indomani dell'entrata a regime del modello integralmente professionale, si assiste a un ridimensionamento dell'impegno italiano all'estero, destinato a non raggiungere più i livelli della prima metà degli anni 2000. Ovviamente il dato si spiega con ragioni in parte politiche, in parte economiche. La riduzione del 2006 ha infatti coinciso con il ritiro dall'Iraq e una maggioranza di governo che comprendeva anche posizioni fortemente antimilitariste, mentre la successiva e più significativa contrazione, dal 2011, con l'esplosione della crisi economico-finanziaria, al cui attenuarsi si è invece assistito a una ripresa dell'impegno.

Gli elementi a disposizione non ci consentono di rispondere alla domanda se le Forze armate italiane, ove richieste, sarebbero oggi in grado di sostenere nuovamente una proiezione massima nell'ordine delle 12 mila unità. E' anche vero, tuttavia, che tale picco massimo ha rappresentato un *unicum* nella storia delle nostre missioni internazionali.

2.4 Le Forze armate come ammortizzatore sociale? La regionalizzazione del modello professionale (con riferimento, in particolare, all'Esercito)

Studi precedenti alla sospensione della coscrizione obbligatoria¹⁷ avevano evidenziato l'eventualità che l'introduzione di un modello professionale potesse dar luogo ad una **“regionalizzazione” del personale militare, cioè a una concentrazione degli arruolamenti nelle regioni italiane a maggiore tasso di disoccupazione**, quelle meridionali e insulari.

Il problema, inizialmente emerso negli anni '80 e '90 del secolo scorso in concomitanza con la progressiva affermazione, in seno allo strumento militare, della figura del soldato volontario, era stato oggetto di dibattito anche nelle more dell'approvazione dei provvedimenti di sospensione della leva (XIV legislatura) e, in particolare, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito, svolta dalla Commissione Difesa del Senato. Già nel sopralluogo effettuato, il 13 febbraio 2013, presso il Centro nazionale di selezione e reclutamento dell'Esercito, una delegazione della Commissione aveva accertato infatti che **la ricerca di un'occupazione era una delle motivazioni portanti dei candidati e che il bacino di provenienza era in prevalenza meridionale**¹⁸. Il documento conclusivo evidenziava di conseguenza che “[...] è innegabile, inoltre, come la situazione geo-economica ed occupazionale del Paese influisca sulle scelte individuali. Ciò è riscontrabile nella netta preponderanza dei volontari d'estrazione meridionale [...]”¹⁹.

Anche gli organi di stampa, peraltro, non hanno mancato l'occasione di porre l'accento sulla questione²⁰.

¹⁷ Ad esempio, ed *e plurimis*, F.Battistelli, *Soldati-sociologia dei militari italiani nell'era del peacekeeping*, 2003 (seconda edizione), evidenzia come già nel periodo 1986-1993, su 10 militari volontari, 7 provenivano dal mezzogiorno, 2 dal centro e solo uno dal settentrione (p. 67 e ss.).

¹⁸ Volume "Indagini conoscitive-raccolta di atti e documenti. 4ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (Difesa), Indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito", Senato della Repubblica, 2004, p. 359

¹⁹ Volume "Indagini conoscitive-raccolta di atti e documenti. 4ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (Difesa), Indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito", Senato della Repubblica, 2004, p. 302.

²⁰ Nel febbraio del 2003, ad esempio, andò in onda uno 'speciale' del TG1 sul punto, come ricordato, ad esempio, da questa notizia di archivio: http://www1.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2003/02/08/Spettacolo/Televisione/RAIUNO-SPECIALE-TG1_105100.php.

Il processo di "regionalizzazione" del personale ha poi trovato concreto riscontro con l'attuazione effettiva del nuovo modello, come confermano le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul reclutamento del personale di truppa condotta, nella XVI legislatura, dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati. Secondo il direttore della Direzione generale per il personale militare, audito il 3 ottobre 2012, **l'84 per cento dei volontari in ferma breve proveniva dall'Italia meridionale e dalle isole**; malgrado si registrasse un leggero incremento da parte del personale del centro Italia e del nord, tale dato di fondo rimaneva fondamentalmente confermato anche per le tipologie di volontari successivamente introdotte nell'ordinamento militare.

Il fenomeno, peraltro, interessava non solo l'Esercito ma tutte le Forze armate (inclusa l'Arma dei Carabinieri): nell'audizione dell'11 ottobre 2011, il direttore del centro di selezione e di reclutamento dell'Arma dei Carabinieri aveva rilevato infatti che circa il 68 per cento dei volontari proveniva dal Meridione e dalle isole, a fronte di una provenienza del 22 per cento dal Centro e solo del 9 per cento dal nord Italia. La prevalenza meridionale nel personale volontario di truppa veniva altresì evidenziata dai Capi del I reparto della Marina (nella seduta del 19 ottobre 2011) e dell'Aeronautica (nella seduta del 28 ottobre 2011).

Il *Rapporto Esercito*, redatto ogni anno dallo stesso Esercito a partire dal 2010²¹, non fa altro che confermare questa realtà: dal 2010 al 2017 **la provenienza geografica degli aspiranti al reclutamento ha sempre visto, nei primi tre posti, le regioni Campania, Sicilia e Puglia** e - in generale - una prevalenza dei giovani originari delle regioni meridionali e insulari²². Tale processo di regionalizzazione è oggettivamente in contrasto con le posizioni organiche esistenti, prevalentemente ubicate nelle aree centro-settentrionali. L'ultimo *Rapporto* dell'Esercito (quello del 2017) sottolinea esplicitamente: "essendo infatti il 49 per cento del personale proveniente dal Sud Italia, dove, in realtà, si attesta solo il 17 per cento delle posizioni organiche, risulta evidente come sia oltremodo complesso garantire un adeguato tasso di regionalizzazione dell'impiego del personale. [...] In controtendenza i dati riferiti al centro e al nord dove, in quest'ultimo caso, il 10 per cento del personale originario non è sufficiente a ricoprire il 40 per cento del totale delle posizioni delle unità organizzative ivi dislocate" (p. 17).

Da questa breve analisi può pertanto trovare conferma l'esistenza di un sostanziale - ancorché sicuramente involontario - **ruolo di ammortizzatore sociale svolto oggi dalle Forze armate** e connesso al processo della loro professionalizzazione. Un risultato ne è l'attuale composizione dello strumento militare, che non rappresenta più in maniera proporzionale le regioni italiane.

²¹ Consultabili sul sito <http://www.esercito.difesa.it/Rapporto-Esercito/>.

²² Rapporto 2010, p. 101 e ss.; Rapporto 2011, p. 93 e ss.; Rapporto 2012, p. 206 e ss.; Rapporto 2013, p. 66 e ss.; Rapporto 2014, p. 16 e ss.; Rapporto 2015, p.16 e ss.; Rapporto 2016, p. 15 e ss.; Rapporto 2017, p. 17 e ss.

3. Conclusioni

Le Forze armate italiane sono interamente professionali dal 2005: il processo di trasformazione, però, a quasi vent'anni dal suo avvio, è ancora in atto. Addirittura, l'iniziale termine per il conseguimento di un assetto definitivo, fissato al 2021, è stato posticipato al 2024. Una valutazione definitiva non potrà che essere effettuata dopo quel momento: con questa avvertenza, è possibile trarre alcune conclusioni, peraltro già anticipate nel corso dell'analisi.

Innanzitutto, occorre rilevare come il modello professionale abbia rispettato gli obiettivi fissati a livello di **organico**, a partire da quello iniziale a 190 mila unità, conseguito addirittura in anticipo rispetto ai tempi. Anche il nuovo obiettivo a 150 mila unità fissato nel 2012 non sembra difficile da raggiungere. Lo stesso discorso vale se consideriamo singolarmente le tre Forze armate.

Dove l'attuazione del modello sembra invece ancora lontana dagli obiettivi è nella rideterminazione delle **consistenze delle singole carriere** di sottufficiali: il ruolo sergenti non si è mai espanso significativamente mentre i marescialli rimangono cronicamente in esubero. In assenza di cambiamenti significativi nelle politiche del personale, la scadenza del 2024 potrebbe non essere rispettata. Per gli ufficiali, invece, i numeri sono in linea con le attese.

Per quanto riguarda il **personale di truppa**, il modello, basato sulla figura del volontario in servizio permanente effettivo, sembra essersi mostrato **vulnerabile sul fronte - peraltro prevedibile - del progressivo invecchiamento**. Per evitare un "esercito di precari" lo strumento è stato ingessato e gli obiettivi posti successivamente in riduzione hanno ulteriormente aggravato il quadro: i provvedimenti di ridefinizione quantitativa del modello sono stati gestiti riducendo i nuovi reclutamenti, sicché la situazione si è ulteriormente sbilanciata. Non a caso il *Libro bianco* del 2015 mira a ridefinire qualitativamente lo strumento militare a favore della figura del professionista a tempo determinato, per il quale tuttavia permane la necessità di favorire sbocchi di carriera esterni.

Collegato a quanto appena considerato è il tema della **"regionalizzazione"**: con il modello professionale **le Forze armate sono divenute un fornitore di posti di lavoro**, peraltro a tempo tendenzialmente indeterminato, e dunque hanno attratto e attraggono principalmente giovani provenienti dalle **regioni del centro-sud, a più alto tasso di disoccupazione**. Oltre a mutare la connotazione di alcuni corpi tradizionalmente alimentati da reclute del nord e, più in generale, a sbilanciare la rappresentatività delle Forze armate rispetto alle regioni italiane, questo pone problemi di ricongiungimento familiare ai quali occorre dare delle risposte.

Un'altra criticità rilevabile - ancorché non prevedibile all'avvio della trasformazione - è l'evidente **incompatibilità del modello professionale prescelto con una politica di bilancio fondamentalmente stazionaria** in termini reali (se non addirittura riduttiva). Il *trend* discendente delle risorse assegnate alla funzione difesa ha infatti comportato, a fronte della necessità

di stipendiare un personale prevalentemente in servizio permanente, una significativa contrazione delle spese per l'esercizio, vale a dire proprio di quelle necessarie a mantenere in operatività lo strumento. Ciò dà luogo, peraltro, a una clamorosa contraddizione: se il soldato professionista doveva essere l'emblema di un miglioramento qualitativo rispetto al militare di leva, **l'insufficienza delle risorse** da destinare alla sua operatività, tra cui sono ricomprese quelle per l'addestramento, **rischia di vanificare lo scopo stesso della riforma**. Si noti, a questo proposito, che tra gli obiettivi della riforma professionale non vi era, se non in via indiretta, il risparmio di spesa, ma semmai la razionalizzazione della spesa (meno uomini, maggiore efficienza). Nel momento in cui è stato necessario operare riduzioni, però, la notevole rigidità del modello, basato sul servizio permanente effettivo, ha imposto di intervenire sugli investimenti e, soprattutto, sull'esercizio.

Per quanto riguarda infine il principale obiettivo dichiarato dalla riforma del 2000, ovvero quello di aumentare la qualità e la quantità della **proiezione esterna** delle Forze armate italiane, si può osservare come l'impegno sia sempre proseguito in vari teatri operativi. Nei numeri, invece, curiosamente, **il picco è stato raggiunto proprio nel corso della transizione da un sistema all'altro e non più eguagliato**. Se invece negli impieghi operativi includiamo anche i militari dispiegati nell'ambito dell'operazione *Strade sicure* la cifra totale risulta maggiore: si noti, tuttavia, come in patria tale compito sia svolto da volontari in ferma annuale, la figura più simile al vecchio soldato di leva. Appare pertanto difficile trarre conclusioni univoche su questo specifico punto, che necessiterebbe perlomeno di indagini più approfondite.

In sintesi, si può vedere come l'attuazione del modello professionale abbia scontato e sconti tuttora alcune **criticità nel disegno iniziale, in particolare lo sbilanciamento sul personale a tempo indeterminato** e gli obiettivi (evidentemente troppo ottimistici) di **rimodulazione dei sottufficiali**. In aggiunta, cambiamenti sopravvenuti, ovvero la **revisione al ribasso degli organici** e la necessità di **contenimento della spesa**, hanno introdotto nuove difficoltà e accentuato quelle iniziali.

Considerando questi limiti esterni, ci si sarebbe potuti attendere un livello di conseguimento degli obiettivi prefissati senz'altro inferiore rispetto a quanto effettivamente riscontrato: i dati testimoniano invece la **notevole capacità di adattamento da parte delle Forze armate**.

Riferimenti bibliografici

- Battistelli F. (2003), Soldati-sociologia dei militari italiani nell'era del peacekeeping (seconda edizione)
- Camera dei Deputati (1998), XIII legislatura - Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 8 - Riforma della leva e nuovo strumento militare - vol.1 (resoconti stenografici)
- Ilari V., Battistelli P.P. (a cura di) (2003), Storia del Servizio militare in Italia , vol. 6 (Il terzo dopoguerra, 1921-2001), CeMiSS
- La sospensione della ferma di leva (2004), in *Informazioni della Difesa* 4, 2004, p. 30-31
- Ministero della Difesa (2013-2017), Documento programmatico pluriennale per la Difesa
- Ministero della Difesa (1985), La Difesa - Libro bianco 1985
- Ministero della Difesa (2002), La Difesa - Libro bianco 2002
- Ministero della Difesa (2015), Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa
- Ministero della Difesa (1991), Lineamenti di sviluppo delle Forze armate negli anni Novanta
- Ministero della Difesa (1996-2018), Nota aggiuntiva allo stato di previsione del Ministero della Difesa
- Ministero della Difesa (2001), Nuove Forze per un nuovo secolo - Documento strategico della Difesa
- Ministero della Difesa (2010-2017), Rapporto Esercito
- Pizzolato F. (2002), Servizio militare professionale e Costituzione, in *Quaderni costituzionali* 4, 2002, p. 771 e ss.
- Senato della Repubblica (2004), XIV legislatura - Indagini conoscitive-raccolta di atti e documenti. 4^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Difesa), Indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'Esercito

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto