

Modelli di governance della Difesa a confronto

Il modello di governance che attribuisce ad un civile l'incarico di Segretario generale della Difesa è il modello prevalente nei principali paesi di riferimento? Come è configurata altrove la carica del Capo di Stato Maggiore della Difesa? Chi è il responsabile degli Armamenti? Esiste un responsabile unico della Logistica di supporto generale alle forze? Negli altri Paesi, chi decide il finanziamento degli armamenti e con quali procedure? I casi di Francia, Germania e Olanda¹.

La carica di Capo di Stato Maggiore della Difesa

Con il ddl di iniziativa governativa di riforma della *governance* della Difesa (AS 2728) si propone di intervenire sulla disciplina dei vertici militari per rafforzare la **direzione strategico-militare** attribuita al Capo di Stato Maggiore della Difesa (CASMD).

La *ratio* di tali interventi è di assicurare maggiore integrazione interforze ed unicità del comando e in ultima analisi maggiore efficacia complessiva dello strumento militare, in conformità con quanto disposto dal Libro Bianco al paragrafo 170².

La riforma mira a rendere il CASMD "l'unico soggetto responsabile delle funzioni fondamentali dello strumento militare verso l'autorità politica".

In dettaglio, vengono previste le seguenti **novità** relative al Capo di Stato Maggiore della Difesa:

- sovraordinazione rispetto al DNAL (Direttore nazionale degli Armamenti e responsabile della logistica) per tutte le attribuzioni eccetto quelle in materia di politica industriale, mediante novella all'art. 25 del Codice dell'Ordinamento militare;
- attribuzione della responsabilità anche della logistica, mediante novella all'art. 26 del Codice;
- attribuzione del comando operativo dello strumento militare nelle operazioni, mediante novella all'art. 26 del Codice;

¹ Il presente lavoro si è avvalso delle risposte ai quesiti CERDP inoltrate ai suddetti Paesi, nonché al Regno Unito la cui risposta tuttavia non è ancora pervenuta alla data di pubblicazione della presente Nota.

² Si ricorda che il Libro Bianco assegna al CASMD anche la funzione di impiego delle forze denominandolo anche "Comandante in Capo" dell'impiego delle Forze armate (par. 173). Tuttavia, tra gli esperti interpellati nell'ambito della consultazione pubblica, vi è chi (Camporini) ha espresso perplessità circa la denominazione di "Comandante in Capo" stante quanto previsto dall'art. 87 della Costituzione.

- configurazione della nuova carica di Vice comandante per le operazioni (VCOM-OPS), mediante novella all'art. 27 del Codice.
- vi sarà inoltre una Commissione unica interforze competente per l'avanzamento degli ufficiali aventi grado da generale di brigata a generale di divisione e gradi corrispondenti, che sarà sempre presieduta dal Capo di stato maggiore della difesa. Nella composizione viene rafforzata la componente di vertice interforze.

In **Francia** lo *Chef d'état-major des armées* è un militare e dipende direttamente dal Ministro della difesa di cui è il collaboratore diretto - è definito "consigliere militare del Governo". I suoi compiti sono: organizzazione interforze e organizzazione generale delle Forze armate; delle necessità in materia di risorse umane e militari delle Forze armate, coerenza capacitaria delle Forze Armate, preparazione e messa in condizione d'impiego delle Forze armate; sostegno alla Forze armate e mantenimento in condizioni di operatività delle attrezzature; informazioni militari; relazioni internazionali militari e condotta della difesa dei sistemi di informazione del ministero della difesa eccetto quanto stabilito con decreto del Ministro.

Il Capo di Stato Maggiore della Difesa francese **non** è sovraordinato rispetto al responsabile degli Armamenti. Sono anzi equi-ordinati i tre collaboratori del Ministro della Difesa: *Chef d'état-major des armées (CEM)*, *Délégué général pour l'armement (DGA)*, *le Secrétaire général pour l'administration (SGA)*.

Tuttavia, senza che vi sia un rapporto gerarchico formale, la *délégation générale pour l'armement* applica le scelte indicate dal Capo di Stato Maggiore nel campo degli armamenti futuri. DGA e Stato Maggiore della Difesa lavorano dunque in stretta collaborazione.

La legge francese **non** prescrive che il Capo di stato maggiore della difesa faccia parte delle commissioni di avanzamento dei generali. Tuttavia, per l'**Esercito**, il décret n° 2008-940 del 12 settembre 2008 prevede che le proposte di avanzamento ai gradi superiori siano fatte al Ministro da una Commissione presieduta dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito o da un suo rappresentante.

In **Germania**, il Ministro della Difesa è il *Commander in chief* delle Forze armate in tempo di pace; è a capo di tutti i militari ed il capo dell'amministrazione del Bundeswehr. L'*Executive group* del Ministero è composto da Ministro, *Commander in Chief*, due *Parliamentary State Secretaries* e due *Permanent State Secretaries*.

Il **Bundeswehr Chief of Defence (CHOD)** è un militare, un generale. È il soldato più alto in grado e assicura il pieno controllo delle Forze Armate; le sue aree di responsabilità includono: il concetto generale delle Forze armate, inclusi pianificazione e sviluppo, comando e controllo, pianificazione e condotta delle operazioni delle Forze armate.

Il CHOD fa parte del *Executive group* del Ministero e risponde al Ministro della difesa. Può dare ordini direttamente solo alle Direzioni Pianificazione, Politica della Forza, Strategia e operazioni che sono direttamente subordinate.

Il responsabile degli armamenti è un *Permanent Secretary of State* per gli Armamenti (funzionario civile) è **superiore al CHOD** che a sua volta è superiore del Direttore generale "E" che si occupa di equipaggiamenti.

Non vi sono commissioni di avanzamento ma una proposta di avanzamento può essere respinta dal CHOD.

In **Olanda**, il CHOD è un militare. I suoi compiti sono: dirigere lo Stato Maggiore della Difesa secondo le direttive del Segretario generale; consigliare per le questioni militari il Ministro della Difesa; dirigere le operazioni militari in coerenza con le indicazioni del Ministro, distribuzione delle risorse tra le divisioni della difesa, direzione della Marina, Esercito, Forze Armate e - sotto la responsabilità del Ministro - della Gendarmeria o *Marechaussee*; cooperazione militare bilaterale e multilaterale.

Il CHOD è il responsabile della Logistica.

La carica di Segretario Generale della Difesa

Il ddl di iniziativa governativa di riforma della *governance* della Difesa (AS 2728) si propone di riconfigurare la carica di **Segretario Generale - civile e non più anche militare** - al fine di rimodulare l'ambito delle **funzioni tecnico-amministrative** nell'ottica di una maggiore efficacia dell'azione amministrativa. Le attribuzioni vengono ora riferite alla sola area tecnico-amministrativa del Dicastero con **esclusione delle precedenti funzioni di Direttore nazionale degli armamenti**.

Il Segretario generale della difesa a legislazione vigente può essere o un ufficiale con il grado di generale di corpo d'armata o corrispondente in servizio permanente ovvero un dirigente di prima fascia dell'amministrazione pubblica o anche estraneo alla stessa - ipotesi questa mai verificatasi finora. Attualmente, dipende direttamente dal Ministro della difesa per le attribuzioni amministrative e dal Capo di stato maggiore della difesa per le attribuzioni tecnico-operative, ai quali risponde dell'attuazione delle direttive e delle disposizioni ricevute.

Il Segretario generale della difesa è attualmente Direttore Nazionale degli Armamenti (SG/DNA).

Nel ddl di riforma, il Segretario generale della difesa sarà solo un civile, nominato ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (**dirigenti della prima fascia dei ruoli delle pubbliche amministrazioni o con contratto a tempo determinato, persone in possesso delle specifiche qualità professionali** e nelle percentuali previste dal comma 6 del medesimo articolo 19), su proposta del Ministro della difesa, sentito il Capo di stato maggiore della difesa; dipenderà direttamente dal Ministro della difesa e acquisirà dal Capo di stato maggiore della difesa le esigenze dell'area tecnico-operativa ed in particolare gli indirizzi in tema di contenzioso sull'impiego del personale. Al Segretario generale è affidata la responsabilità dell'organizzazione del funzionamento dell'area tecnico-amministrativa, nell'ambito della quale cura il coordinamento amministrativo, il contenzioso e la consulenza giuridica - fatte salve le attribuzioni degli uffici di diretta collaborazione - la gestione delle risorse umane, ad eccezione delle competenze in materia di impiego (che restano in capo alle Forze Armate), nonché le attività inerenti le onoranze ai caduti.

Riguardo alla scelta di attribuire ad un civile l'incarico di Segretario Generale possiamo innanzitutto osservare che in Francia il *Secrétaire général pour l'administration* può essere sia civile sia militare; è un civile in Olanda, mentre in Germania numerose funzioni svolte dal SG/DNA italiano sono svolte dal Segretario permanente per gli Armamenti che è un

civile selezionato in base a criteri politici, (come pure sembrerebbe avvenire nel Regno Unito, con la figura del *Permanent Secretary*).

Più in dettaglio, un termine di paragone vicino al modello proposto dalla riforma può essere trovato in **Francia**, dove tuttavia il Segretario generale per l'Amministrazione (SGA) può essere **sia un civile** - generalmente proveniente dalle giurisdizioni amministrative quali Consiglio di Stato, cortei dei Conti, ecc. - **sia un militare** - come nel caso attuale.

Il *Secrétaire général pour l'administration* risponde direttamente al Ministro della Difesa; assiste il Ministro della Difesa in tutti i campi dell'amministrazione generale del ministero, particolarmente in materia di bilancio, finanziaria, giuridica, patrimoniale, immobiliare, sociale e delle risorse umane.

Nel modello dell'**Olanda**, il Segretario generale è **un civile** e può rimanere in carica per un massimo di 7 anni.

Risponde al Ministro della Difesa. Assicura compiti di direzione amministrativa: gestione del Ministero della Difesa, in particolare dello Stato Maggiore, del servizio di Intelligence militare e di sicurezza e dell'Organizzazione Equipaggiamento della Difesa; consigliare il ministro della Difesa, garantire correttezza e speditezza delle procedure amministrative, delle procedure di pianificazione e delle procedure di bilancio; assicurare le necessità di informazione dell'organizzazione della difesa, dirigere la Forza della *Royal Netherlands Marechaussee* (Corpo di polizia con status militare, Gendarmeria) secondo quanto previsto dal *Police Act 2012*.

In **Germania**, una struttura analoga al Segretariato Generale/Direzione per gli Armamenti non esiste né nell'organizzazione del Ministero della Difesa né delle Forze Armate. Numerose funzioni svolte dal SG/DNA italiano sono svolte in Germania dal Segretario permanente per gli Armamenti che è **un civile** selezionato in base a criteri politici.

Il Segretario permanente per gli Armamenti risponde al Ministro. Il Segretario permanente per gli Armamenti ha la responsabilità ultima del *procurement* dell'equipaggiamento del supporto tecnologico-informativo. È superiore del Direttore Generale "E" (*Equipment*) che è il Direttore Nazionale degli Armamenti.

Il Responsabile degli Armamenti

Nell'ordinamento italiano, è il Segretario generale della Difesa che assume le funzioni di Direttore Nazionale degli Armamenti (art. 41 Codice). Attualmente il SG/DNA può essere un militare o un civile (anche se nei fatti questa ipotesi non si è mai verificata).

Nella **riforma proposta dal ddl AS 2728**, il Direttore Nazionale degli Armamenti sarà un militare o un civile e sarà anche responsabile della Logistica: DNAL. Potrà essere **un militare** - scelto tra gli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare o dell'Aeronautica militare, con il grado di generale di corpo d'armata o grado corrispondente in servizio permanente - **oppure un civile** - scelto tra i soggetti indicati dal medesimo articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (dirigenti della prima fascia dei ruoli delle pubbliche amministrazioni o con contratto a tempo determinato, persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6 del medesimo articolo 19; in tal caso sarà posto fuori ruolo o in aspettativa. **Dipenderà direttamente dal Ministro della difesa, per le attribuzioni** riguardanti

l'attuazione delle politiche industriali della difesa, della sicurezza e dell'aerospazio per le esigenze militari, compresi i profili relativi alle relazioni internazionali, in ambito pubblico e privato d'interesse della Difesa, **e dal Capo di stato maggiore della difesa per le rimanenti attribuzioni in materia di logistica di supporto generale delle forze.** Nella riforma proposta, si avvarrà di un Vice Direttore nazionale degli armamenti , civile in caso di Direttore militare e militare in caso di direttore civile - se civile sarà posto fuori ruolo o in aspettativa - e del Comandante logistico della Difesa, appartenente a Forza armata diversa dal Direttore, se militare.

In **Francia**, il responsabile degli Armamenti è una figura distinta ed equi-ordinata rispetto al SGA e al Capo di Stato Maggiore della Difesa: si tratta del *Délégué général pour l'armement*. Risponde al Ministro per la ricerca, la realizzazione di equipaggiamento delle forze, di relazioni internazionali relative all'armamento, la politica industriale relativa alla difesa. Attualmente è stato designato un militare, ma alla selezione hanno partecipato anche dirigenti civili.

In **Germania** il responsabile degli Armamenti è il **Segretario permanente per gli Armamenti**, un civile selezionato in base a criteri politici, il quale risponde al Ministro.

Il Segretario permanente per gli Armamenti ha la responsabilità ultima del *procurement*, dell'equipaggiamento, del supporto tecnologico-informativo. È superiore del Direttore Generale "E" (Equipment) che è il Direttore Nazionale degli Armamenti. Non sono previsti vice.

Invece **il responsabile della Logistica è il Ministro stesso**, il quale delega tale responsabilità attraverso la catena di comando ai differenti elementi dello staff del Ministero della Difesa. Ad esempio il Segretario permanente per gli Armamenti delegherà al Direttore generale "E".

Esiste un responsabile unico della Logistica di supporto generale delle forze?

•

In Italia, le funzioni di supporto generale e logistico alle forze sono attualmente attribuite ai Capi di stato maggiore delle singole Forze armate.

Nella **riforma proposta dal ddl AS 2728**, il Direttore Nazionale degli Armamenti sarà un militare o un civile e sarà anche responsabile della Logistica (DNAL), ad eccezione di quella di supporto diretto alle unità operative che rimarrà di competenza dei Capi di stato maggiore delle singole Forze armate.

In **Francia**, ogni Forza armata assicura i propri bisogni logistici. Tuttavia alcune funzione trasversali sono assicurate da servizi dedicati come la Sanità militare o il servizio della logistica petrolifera (Service des essences des Armées).

In **Germania**, non c'è un'unica persona all'interno del Ministero della Difesa (MOD) con l'incarico della Logistica di supporto generale delle forze. Al di fuori del MOD, il Capo del Joint support service, con il sostegno del Comando logistico, assicura la maggior parte dei compiti per il sostegno delle Forze Armate in tempo di pace.

In **Olanda** il responsabile della logistica è il CHOD.

Chi decide il finanziamento degli armamenti? Con quale procedura?

Nell'ordinamento italiano, a norma dell'art. 536 del Codice dell'Ordinamento militare, i programmi d'arma ed i relativi impegni di spesa sono approvati:

a) con legge, se richiedono finanziamenti di natura straordinaria;

b) con decreto del Ministro della difesa, se si tratta di programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze se tali programmi sono di durata pluriennale. Gli schemi di decreto di cui al periodo precedente sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti. I pareri sono espressi entro quaranta giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, i decreti possono essere adottati.

Nella **riforma proposta dal ddl AS 2728**, i programmi d'arma ed i relativi impegni di spesa continueranno ad essere approvati con le medesime modalità se si tratta di programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio, **mentre saranno approvati con legge di spesa pluriennale per il finanziamento sessennale quei programmi di interesse della Difesa relativi ad ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale a connotazione strategica**. All'atto della presentazione del disegno di legge di spesa pluriennale, il Ministro della difesa illustra al Parlamento il quadro generale delle esigenze operative delle Forze Armate, comprensivo degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo delle capacità, nonché l'elenco dei programmi in corso e il relativo piano pluriennale di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno di essi.

In **Francia**, il bilancio annuale della difesa è inquadrato da **leggi di programmazione militare (LPM)**, miranti a stabilire una programmazione pluriennale (**sessennale**) delle spese dello Stato in materia militare, che sono oggetto di attualizzazione. Così la LPM 2014-2019 del dicembre 2013 è stata aggiornata nel giugno 2015.

In **Germania**, se i pianificatori della difesa identificano un *gap* capacitario e tale *gap* è riconosciuto dal CHOD, il Direttore generale "E" con il sostegno del Federal Office per l'equipaggiamento delle Bundeswehr viene incaricato di proporre soluzioni per colmare il *gap*. Tra le soluzioni proposte, il CHOD ne sceglie una e la sottopone al Ministro; se è approvata, se la spesa è inferiore a 25 milioni di euro, la procedura di *procurement* può iniziare, se è superiore a 25 milioni di euro la proposta deve essere approvata dal gabinetto e dalla commissione difesa e infine dalla commissione bilancio.

In **Olanda**, il Ministro della Difesa è responsabile per la tempestiva previsione di nuovi materiali, infrastrutture ed attrezzature. Gli investimenti richiedono la pianificazione del fabbisogno pluriennale. Il quadro dei progetti pluriennali *Materiel Projects Overview* (MPO) viene presentato annualmente alla Camera dei Rappresentanti e contiene tutte le informazioni sui nuovi materiali che il Ministero della Difesa intende acquistare. Tutti i progetti di materiale strategico che richiedono un volume di spesa superiore a 25 milioni di euro devono essere particolarmente dettagliati nel MPO; nel caso in cui i progetti siano ancora in uno stadio di pianificazione, viene indicato lo stanziamento previsto nel Processo dei Materiali della Difesa.

In conclusione, il modello più vicino alla proposta riforma sembrerebbe quello francese in cui sono previste tre cariche distinte in dipendenza dal Ministro: Segretario Generale, Capo di Stato Maggiore della Difesa e Delegato per gli Armamenti, con la differenza che nel modello francese esse risultano equi-ordinate, mentre nel nuovo modello italiano il CASMD sarebbe sovraordinato rispetto al DNAL; altra differenza degna di nota è che in Francia il Segretario Generale non è necessariamente civile, bensì attualmente vi è un militare; simile è lo strumento prescelto per il finanziamento dei programmi d'arma con legge pluriennale sessennale; mentre non esiste in Francia un responsabile unico del supporto logistico generale alle forze, bensì ogni Forza armata assicura i propri bisogni logistici.

A cura di Angela Mattiello

19 settembre 2017