

FOCUS

In difesa della Patria

Dai soldati di leva ai militari professionisti:
come sta funzionando il nuovo modello
delle Forze armate italiane?

Luglio 2018

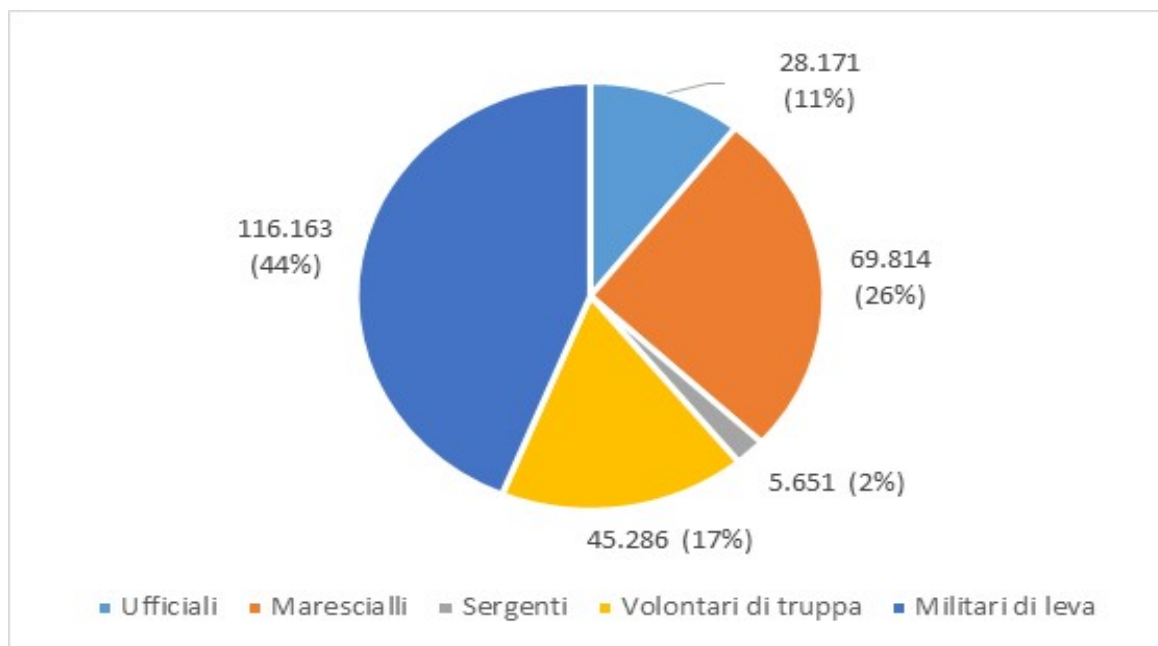
*Nel 2018 l'Italia partecipa a 35 operazioni in 22 Stati di tre continenti, con un impegno massimo di 8.000 militari e una media di 6.400, incluse le forze di polizia. Oltre alla difesa dei confini nazionali, infatti, già il documento strategico Nuove forze per un nuovo secolo ha inserito nel 2001, tra i compiti principali delle nostre forze armate, la partecipazione alle missioni internazionali di **peace keeping e peace enforcing**.*

*Un cambiamento anticipato, nel 2000, dalla scelta di **abbandonare la coscrizione obbligatoria per passare, dopo 144 anni, a un modello militare più snello** (da 265 mila uomini e donne a 190 mila) **interamente composto di professionisti**. Ma ha funzionato l'addio ai soldati di leva?*

*La **crisi** esplosa dal 2008 ha inciso significativamente sull'attuazione della riforma. E tra le **riduzioni di organico** (previsto un massimo di 150mila unità entro il 2024), l'**invecchiamento** dei volontari in servizio e i severi **tagli a spese di funzionamento e investimenti**, anche l'impegno all'estero non ha più raggiunto i numeri dei primi anni 2000.*

Il punto di partenza

La legge numero 331 del 2000 ha ridisegnato le Forze armate, sancendo il passaggio anche in Italia a un modello professionale. A partire dal 1° gennaio 2005 il servizio militare obbligatorio, istituito nel 1861 con l'Unità d'Italia e confermato dall'articolo 52 della Costituzione ("il sacro dovere del cittadino") è stato sospeso.

Figura 1. Composizione del personale militare (Esercito, Marina, Aeronautica) nel 2000

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

Analisi

Nel 2000, anno di approvazione della legge sulla sospensione della leva obbligatoria e il passaggio al modello professionale, **le Forze armate italiane erano composte da 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 effettivo (SPE), e ai sottufficiali, interamente professionisti, il personale di truppa contava già una consistente quota di volontari (uomini e donne): 13.658 a tempo indeterminato e 31.628 in ferma breve.

Nel 2001, con il decreto legislativo n. 215, è stato fissato l'obiettivo da raggiungere entro il 2021: un organico complessivo di **190 mila militari**, articolato in

- 22.250 ufficiali
- 63.947 sottufficiali (7.578 aiutanti, 17.637 marescialli e 38.532 sergenti)
- 103.803 militari di truppa (il 70% circa in servizio permanente e il 30 in ferma prefissata).

Nel 2012 il modello ha iniziato a subire rilevanti revisioni in nome del contenimento della spesa. La riforma del 2014, con il decreto legislativo n. 8, ha fissato un nuovo obiettivo da raggiungere nel 2024: **150 mila unità**, di cui

- 18.300 ufficiali

- 40.670 sottufficiali (18.500 marescialli e 22.170 sergenti)
- 91.030 militari di truppa (il 62% in SPE).

I soldati della Repubblica

1946-1994 - Modello basato sulla coscrizione obbligatoria con la progressiva introduzione di modalità di rafferma prolungata, essenzialmente professionale per ufficiali e sottufficiali.

1995-2005 - Modello misto, frutto delle esperienze internazionali degli anni Ottanta e Novanta: mantiene una componente di leva affiancata a un nucleo professionale, dal 1999 aperto anche alle donne.

2005-2012 - Modello professionale: l'elemento umano è composto interamente da professionisti. È prevista la figura del volontario in servizio permanente effettivo come "spina dorsale della truppa".

2013-oggi - Modello professionale rivisto, sia nella consistenza numerica (da 190 a 150 mila unità), sia nel rapporto tra volontari in servizio permanente effettivo e volontari a tempo determinato

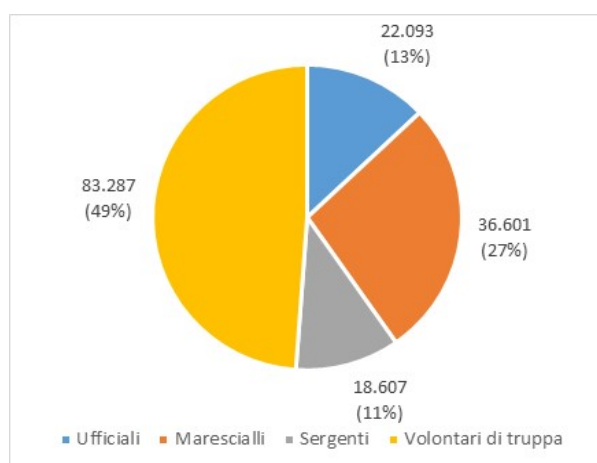
Dalla difesa dei confini nazionali all'impegno internazionale

Il percorso di professionalizzazione delle Forze Armate italiane trova un'accelerazione con la caduta del muro di Berlino: la fine della guerra fredda porta all'abbandono di un modello di difesa sostanzialmente statico, volto al contrasto di possibili invasioni ai confini e basato su un elevato numero di cittadini addestrato alle armi, a favore di un modello di difesa avanzata, condiviso con la comunità internazionale, in grado di muoversi nel contesto globale.

La convinzione diffusa, unita ai primi passi di una politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea, è che sia possibile mettere a fattor comune gli assetti militari dei Paesi alleati, ottimizzando le risorse destinate al capitolo difesa.

Nel 2001, il ministro della difesa Sergio Mattarella riassume in un documento strategico il concetto che ispira lo sforzo di riforma del settore: *Nuove forze per un nuovo secolo*.

Figura 2. Composizione del personale militare (Esercito, Marina, Aeronautica) nell'anno 2017



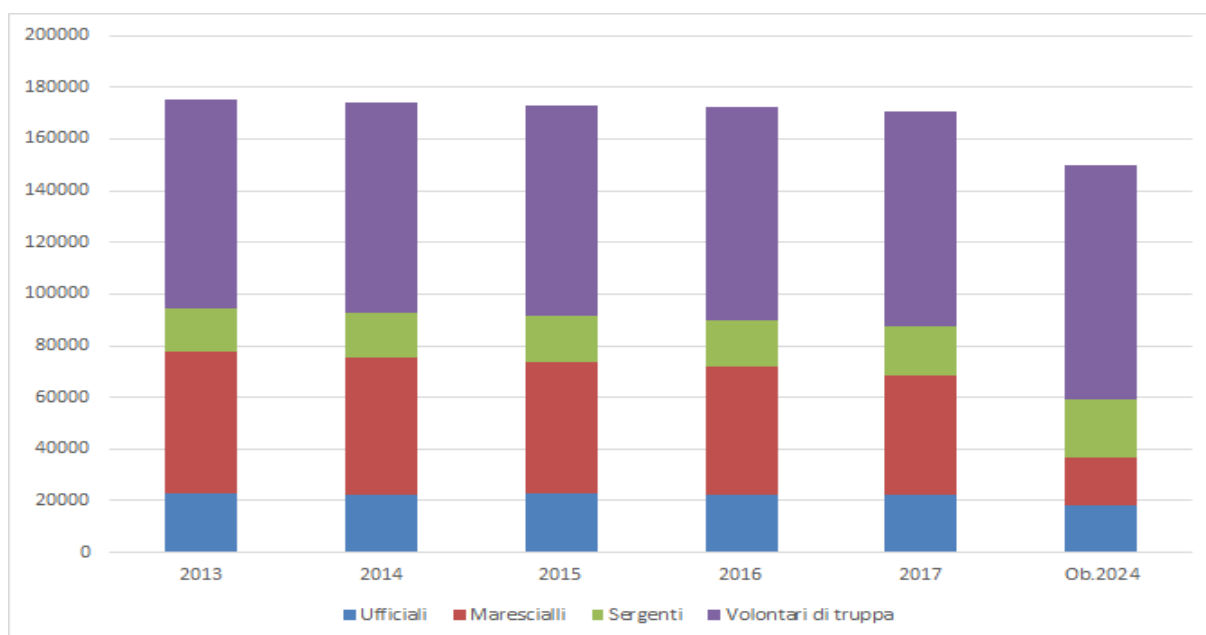
Fonte: Ministero della Difesa

Nel **2017** le Forze armate italiane contavano **170.588 unità**. I **sottufficiali** (marescialli e sergenti) **continuavano a rappresentare il 38% dell'organico effettivo** (obiettivo fissato per il 2024: 27%).

Il numero dei marescialli (quasi 37mila) era ancora lontano dalle previsioni in tutte le forze armate, mentre **gli ufficiali erano già in linea con gli obiettivi**.

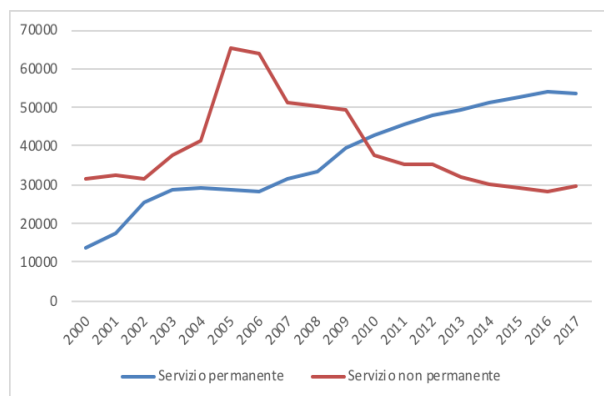
Il personale di truppa non raggiungeva la metà dell'organico complessivo, ben lontano dal traguardo del 61% previsto per il 2024.

Figura 3. Ripartizione del personale militare (2013-2017) a confronto con gli obiettivi 2024



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

Figura 4. Volontari di truppa a tempo determinato e indeterminato. 2000-2017



Fonte: Ministero della Difesa

Nel 2010 i **volontari a tempo indeterminato (SPE, linea azzurra nel grafico) hanno superato quelli a tempo determinato (VFP, ferma di uno o quattro anni, rinnovabili)**. Il rapporto tra le due figure, inizialmente previsto 70 a 30, nel 2012 è stato rimodulato: **62 SPE ogni 38 VFP**.

Il **Libro bianco del 2015** si è spinto ancora più in là: **50 SPE ogni 50 VFP**. La proposta governativa - nata anche dal bisogno di favorire un ricambio del personale - non è mai diventata legge ma avrebbe favorito, paradossalmente, un ulteriore riavvicinamento alle origini: nel 2000 la maggioranza della truppa (70%) era composta da militari di leva, in servizio non permanente.

Il prezzo (complicato) della difesa

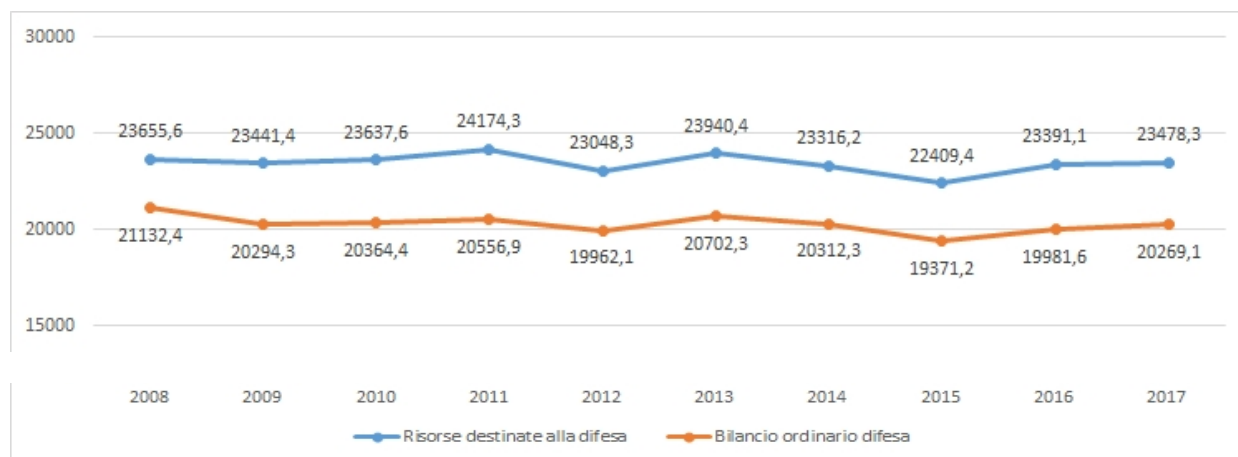
Le risorse che lo Stato italiano destina alla difesa non corrispondono al solo bilancio dell'omonimo Ministero (bilancio che, nel 2017, ammontava a **20,2 miliardi** e comprendeva anche spese con altre finalità): **una parte degli investimenti sono infatti finanziati dal MISE**, il Ministero dello sviluppo economico (**2,7 miliardi** nel 2017), mentre **le missioni internazionali si avvalgono di fondi del MEF**, il Ministero dell'economia (**circa 1 miliardo**). Circa un terzo del bilancio del Ministero della difesa (6 miliardi) è riservato all'**Arma dei Carabinieri**, che svolge in prevalenza funzioni di sicurezza pubblica. Quando si parla di "**funzione difesa**" si intende perciò il **bilancio del Ministero della difesa sottratti i Carabinieri** e altre voci spurie. Questo spiega le difficoltà e le differenze di cifre che a volte si riscontrano in materia.

In dettaglio. Il calo delle risorse

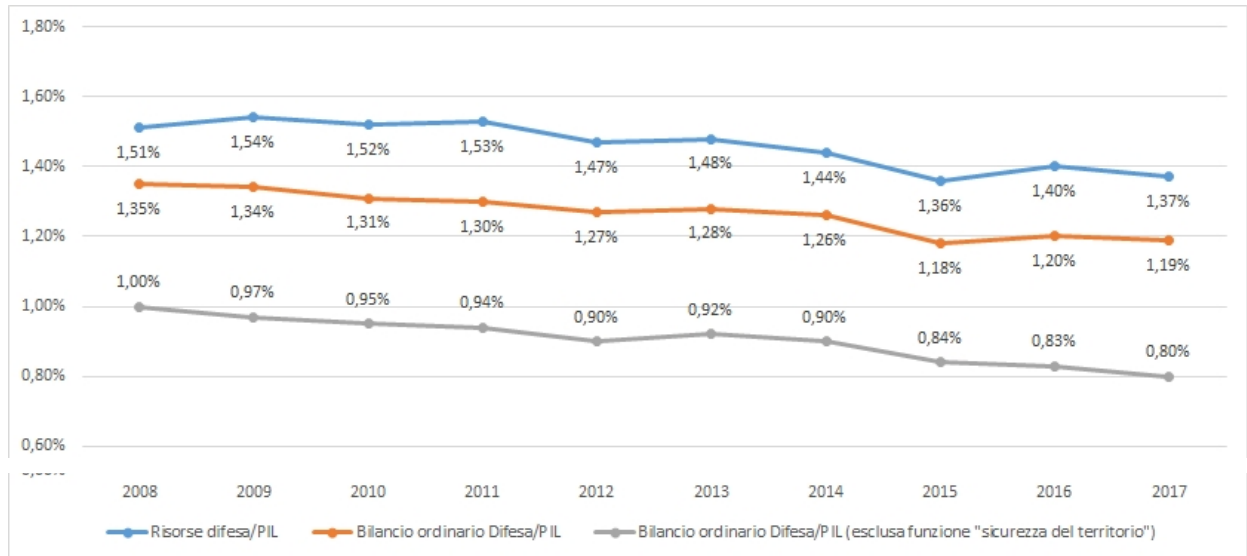
La spesa globale italiana per la difesa comprende fondi MISE e MEF (vedi box qui sopra) e non mostra variazioni significative fino al 2005. Con la crisi economica del 2008 è iniziato il trend decrescente e le Forze armate si sono trovate a fronteggiare:

- una sostanziale **invarianza delle risorse economiche** complessive in termini reali **nel medio-lungo periodo** (da 23,6 miliardi nel 2008 a 23,5 nel 2017)
- **un aumento significativo della spesa per il personale**, sia in termini assoluti che relativi, e la **contrazione delle altre due componenti**: investimenti e, soprattutto, esercizio (ovvero le spese di funzionamento).

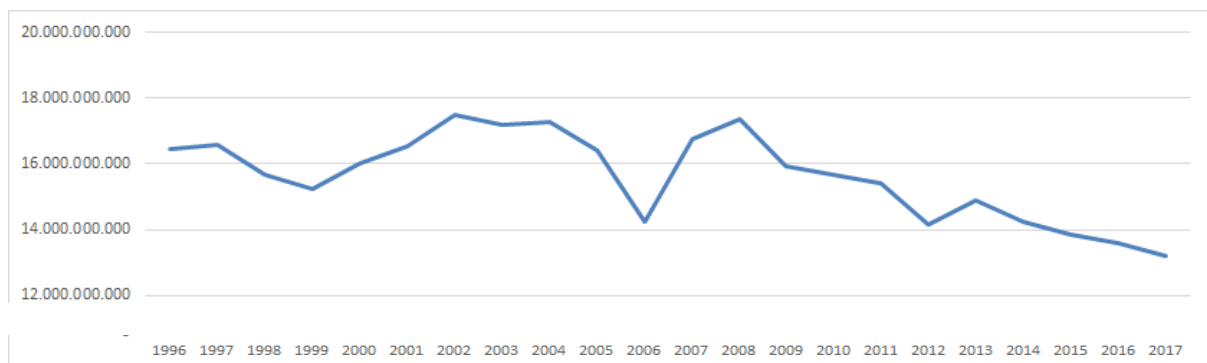
Figura 5. Andamento della spesa per la difesa dal 2008 al 2017



Fonte: Documento programmatico pluriennale del Ministero della difesa 2017-2019. La linea azzurra corrisponde alle risorse totali (compresi fondi MEF e MISE); quella rossa al solo Ministero della difesa.

Figura 6. Andamento della spesa per la difesa dal 2008 al 2017 in percentuale sul PIL

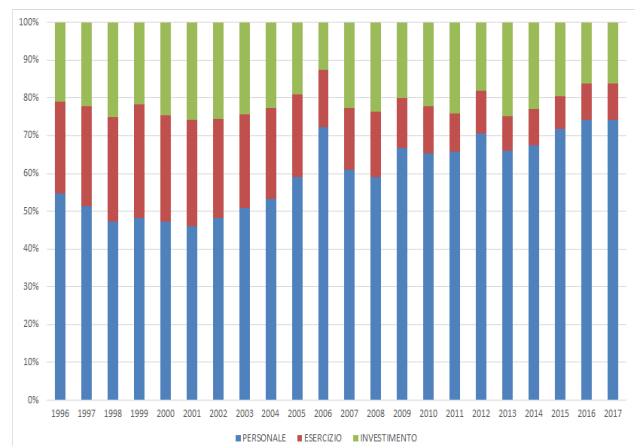
Fonte: Documento programmatico pluriennale del Ministero della difesa 2017-2019. La linea azzurra corrisponde alle risorse totali, quella rossa al solo Ministero della difesa, quella grigia al Ministero ma senza i Carabinieri.

Figura 7. Spesa complessiva per la funzione difesa 1996-2017 (in euro)

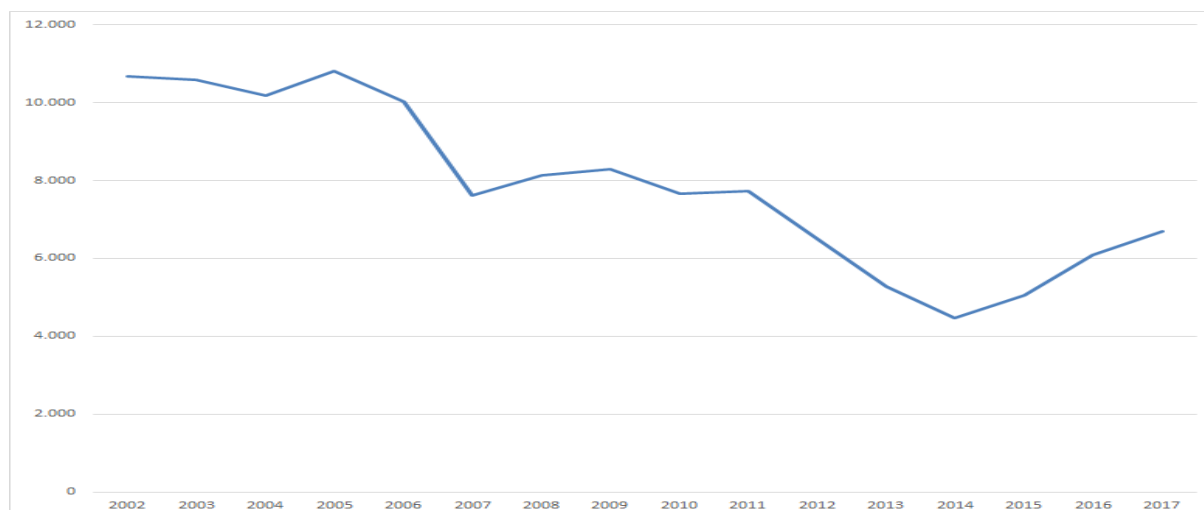
Fonte: Ministero della difesa - Note aggiuntive agli stati di previsione. Per "funzione difesa" si intende il bilancio del Ministero della difesa sottratti i Carabinieri e altre voci spurie.

Fino al 2000, quando era ancora in vigore il modello misto, era tendenzialmente rispettata la ripartizione delle spese oggi considerata ottimale dalla legge n. 244 del 2012: 50% per il personale, 25% per le spese di esercizio e il restante 25% per gli investimenti.

Dal 2005, con il passaggio al nuovo modello militare, si osserva invece una crescita esponenziale delle spese per il personale: la componente di truppa riceve infatti uno stipendio e non più la diaria simbolica un tempo riservata ai militari di leva (poco più di 5.000 lire al giorno, meno di 3 euro). Gli stipendi (in azzurro in Figura 8) costituiscono il 75% del bilancio del Ministero della difesa.

Figura 8. Ripartizione % delle spese tra personale, esercizio e investimento 1996-2017.

Fonte: Ministero della Difesa

Figura 9. Consistenza media dei militari italiani nelle operazioni all'estero dal 2002 al 2017

Fonte: Ministero della difesa

Le missioni all'estero

Nel 2018 l'Italia partecipa a 35 operazioni in 22 Stati di tre continenti, con un impiego massimo di 8.000 unità e una media di 6.400 (nel 2017 la media è stata di 6.700), incluse le forze di polizia.

Il compito principale delle Forze armate italiane, secondo il quadro delineato dai documenti programmatici del 2001-2002, si è spostato dalla difesa dei confini nazionali alla proiezione fuori area nell'ambito delle missioni internazionali di peace keeping e peace enforcing. Tra 2002 e 2005, con il passaggio al nuovo modello professionale, si è assistito a uno straordinario sforzo soprattutto in Afghanistan e in Iraq, con una presenza media sul campo di 10 mila uomini e donne e un impegno massimo che è arrivato a sfiorare i 12 mila nel 2003.

In seguito, **la presenza di militari italiani all'estero è invece diminuita e non ha più raggiunto i numeri della prima metà degli anni 2000.** Dal 2006 c'è stato infatti un progressivo ridimensionamento, coinciso con il **ritiro dall'Iraq** e una maggioranza di governo che comprendeva posizioni fortemente antimilitariste: se nel periodo 2006-2011 ci si attestava ancora su circa 8.000 militari impegnati in missione oltre confine, a partire dal 2012, complice anche la **crisi economica**, si è registrato un ulteriore contenimento (poco più di 4.000 presenze nel 2013). Una ripresa dell'impegno si è verificata nella XVII legislatura, cominciando dal 2014.

In dettaglio. La carica degli over 30...

Le Forze armate italiane invecchiano. Secondo l'allora ministro della Difesa Roberta Pinotti, audito dalla Commissione Difesa del Senato il 18 luglio 2017, **l'età media dello strumento militare è oggi di 37,9 anni.** Nell'Esercito, in particolare, solo il 25% del personale ha tra i 20 e i 30 anni e il 40% sta tra i 31 e i 40.

Il progressivo innalzamento dell'età media, secondo quanto emerso dalle numerose audizioni svolte in Parlamento, se non corretto creerà

sempre più consistenti **problemi di gestione e di impiego** negli incarichi a spiccata connotazione operativa, come le missioni all'estero.

... e del meridione (isole comprese)

La composizione delle Forze armate non rappresenta più in maniera proporzionale le regioni italiane. Con il passaggio al modello professionale, infatti, Esercito, Marina e Aeronautica sono diventati fornitori di posti di lavoro - peraltro a tempo tendenzialmente indeterminato - e dunque hanno attratto e attraggono **sempre più giovani provenienti dalle aree del Paese a maggiore tasso di disoccupazione.**

Già nel 2012 l'84% dei volontari in ferma breve nell'Esercito proveniva dall'Italia meridionale e dalle isole, e per il personale volontario di truppa della Marina e dell'Aeronautica il quadro non era molto diverso. Stesso discorso per l'Arma dei Carabinieri: meridionali o isolani erano circa 68 volontari su 100, contro i 22 dal centro e i 9 dal nord.

L'andamento dei reclutamenti negli anni successivi ha confermato il sostanziale **ruolo di ammortizzatore sociale svolto dal nuovo modello professionale delle Forze armate**: dal 2010 al 2017 la distribuzione geografica degli aspiranti al reclutamento nell'Esercito ha sempre visto, ai primi tre posti, Campania, Sicilia e Puglia.

La prevalenza dei giovani provenienti dal sud e dalle isole contrasta però con i posti a disposizione, come evidenzia il *Rapporto Esercito 2017*: il 49% del personale arriva dal sud Italia, dove è disponibile solo il 17% delle posizioni organiche.

Il ritorno della leva

Dopo la fine della Guerra fredda, la maggioranza dei Paesi europei ha progressivamente abbandonato il modello di Forze armate basato sulla coscrizione obbligatoria per indirizzarsi verso un sistema di tipo professionale. Questo modello risulta oggi preponderante in ambito NATO e UE, anche se **alcuni Stati hanno recentemente reintrodotto la leva o si apprestano a farlo**.

Se in **Estonia** il servizio militare obbligatorio è in vigore dalla costituzione del 1991, la **Li-tuania**, nella primavera 2015, ha introdotto una leva di nove mesi, sia per ragioni geopo-litiche, sia per far fronte alle scarse adesioni di volontari. Per motivi analoghi, in **Svezia**, nel marzo del 2017 il Governo ha previsto l'arruolamento, a partire dal gennaio 2018, di 4.000 diciottenni ogni anno. E anche in **Francia**, dove la sospensione della leva era stata avviata alla fine del secolo scorso, il presidente Emmanuel Macron ha ipotizzato in un'intervista (febbraio 2018) la reintroduzione della coscrizione obbligatoria, estesa a entrambi i sessi.

Conclusioni

Le Forze armate italiane sono interamente professionali dal 2005 ma **il processo di trasformazione, a quasi vent'anni dal suo avvio, è ancora in atto**. Il termine per il conseguimento di un assetto definitivo, inizialmente fissato al 2021, è stato posticipato al 2024. Una valutazione d'insieme non potrà che essere effettuata dopo quel momento.

Si può già rilevare, comunque, che:

Organici. Il modello professionale ha rispettato gli obiettivi, a partire da quello iniziale a 190 mila unità (conseguito addirittura in anticipo). Anche il nuovo obiettivo a 150 mila non sembra difficile da raggiungere. Il discorso vale anche per le tre Forze armate prese singolarmente.

Carriere. In linea con gli obiettivi i numeri degli ufficiali. Ancora lontana invece la composizione dei sottufficiali: i marescialli rimangono cronicamente in esubero e i sergenti sottodimensionati. Senza cambiamenti nelle politiche del personale, la scadenza del 2024 potrebbe non essere rispettata.

Età. Il nuovo modello, basato sulla figura del professionista a tempo indeterminato, si è mostrato vulnerabile sul fronte (prevedibile) del progressivo invecchiamento. Per evitare un "esercito di precari" i volontari sono stati assunti in pianta stabile ma in età, per il personale di truppa, già elevata: l'accesso al servizio permanente effettivo avviene infatti dopo

una ferma annuale rinnovabile e una quadriennale ugualmente rinnovabile. Il taglio ai nuovi reclutamenti ha ulteriormente aggravato il quadro. Non a caso, il *Libro bianco della Difesa* nel 2015 puntava ad aumentare le posizioni a tempo determinato e ad abbassare l'età massima per le nuove reclute. Rimane la necessità di favorire sbocchi di carriera esterni dopo il congedo.

Regionalizzazione. La rappresentatività delle Forze armate rispetto alle regioni italiane è sbilanciata verso sud, con problemi di ricongiungimento familiare a cui occorre dare risposta.

Bilancio. Le risorse sono il vero punto critico: il modello professionale, basato sul più costoso personale in servizio permanente effettivo, si è dimostrato non compatibile con una politica di bilancio fondamentalmente stazionaria in termini reali, se non addirittura riduttiva. Tra gli obiettivi della riforma del 2000 non c'era tanto il risparmio quanto la razionalizzazione della spesa: meno uomini, ma più addestrati ed esperti, maggiore efficienza. Il calo delle risorse ha però imposto - a fronte della necessità di garantire il pagamento degli stipendi - tagli significativi agli investimenti e alle spese per l'esercizio, cioè proprio quelle necessarie a mantenere le Forze armate in operatività (tra cui quello per l'addestramento).

Teatri operativi. Il principale obiettivo dichiarato dalla riforma del 2000 era aumentare la qualità e la quantità della proiezione esterna delle Forze armate

italiane; l'impegno è sempre proseguito in vari teatri operativi. Nei numeri, il picco raggiunto nel corso della transizione da un sistema all'altro non è però più stato uguagliato, a meno di includere anche i militari impegnati nell'operazione *Strade sicure*. Da notare, tuttavia, che in patria tale compito è svolto da volontari in ferma annuale, la figura più simile al vecchio soldato di leva.

Osservazioni

L'attuazione del modello professionale ha scontato, e sconta tuttora, alcuni punti deboli come lo sbilanciamento sul personale a tempo indeterminato e gli obiettivi (evidentemente troppo ottimistici) di rimodulazione dei sottufficiali.

Alcuni cambiamenti sopravvenuti, come la revisione al ribasso degli organici e la necessità di contenimento della spesa, hanno introdotto **nuove difficoltà**.

Considerando questi limiti esterni, ci si sarebbe potuti attendere un minore avvicinamento agli obiettivi. I dati testimoniano invece una **notevole capacità di adattamento da parte delle Forze armate**.

Il dossier

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, pure 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.

Lo studio è stato realizzato da

FRANCESCO GILIOLI

LORENZO CARNIMEO

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale