

# Forze Armate.

## Riforma necessaria, capacità possibili. Se il risparmio può migliorare l'efficienza

Di Giuseppe Romeo

17 marzo 2014

(...) “ Nel corso dell'azione le circostanze trascinano il più delle volte la decisione e nessuna situazione ritorna un seconda volta.” (...)

Karl von Clausewitz

Non è una novità che le Forze Armate assorbano parte della spesa pubblica, e non è una novità che in tempi di razionalizzazione delle risorse finanziarie le Forze Armate rappresentino un centro di costo non trascurabile nel bilancio dello Stato. Soprattutto non è assolutamente privo di senso il fatto che l'ammodernamento dei sistemi d'arma, il mantenimento di quelli in linea e/o operativi così come i volumi organici del personale, senza dimenticare i costi delle missioni internazionali, siano certamente voci multiple di multipli di milioni di euro. Tuttavia la disponibilità di un modello efficiente, integrato, che esprima al miglior livello possibile le caratteristiche qualitative dell'interoperabilità delle componenti e la rapidità della risposta è una pre-condizione per assicurare nel tempo un deterrente credibile alle minacce alla sicurezza del Paese che si presentano in una veste nuova, multidimensionali e parcellizzate.

Proviamo a dare un quadro complessivo, seppur sintetico, guardando agli scenari futuri e alle necessità di contrazione delle forze in termini quantitativi.

### ESERCITO



In questa corsa alla riorganizzazione delle architetture organico-ordinative bisogna dire che l'Esercito, in modo particolare, è la Forza Armata che man mano ha cercato di rendere aderente alle missioni e alle capacità richieste dagli impegni internazionali i propri assetti. I programmi di riforma degli ultimi mesi, in corso d'opera, dimostrano come ad una contrazione che porta la Forza Armata a poco più di 100.000 uomini, la stessa risponde ridefinendo le articolazioni di Comando secondo aree funzionali perfettamente autonome nel proprio ambito. Aree dirette a supportare, in pieno significato del termine, il *core business* nel quale si concentra lo sforzo della Forza Armata: la capacità di manovra. La riforma dell'Esercito, in altre parole, tende a fissare ben precisi livelli di comando e controllo con la finalità di permettere alla Forza Armata di dosare e impiegare al meglio risorse qualificate in termini operativi e di comando che, seppur riconfigurati su minori volumi organici, realizzano migliori efficienze possibili nella speranza che i risparmi sulla quantità siano

poi diretti a garantire adeguati standard qualitativi delle risorse umane, delle procedure di impiego favorendo rapidità dei processi di analisi e di decisione. Processi, questi ultimi, che sul campo di battaglia si trasformano in ordini chiari e obiettivi definiti. La rivoluzione italiana in Military Affairs non è certamente una filosofia di ingaggio così come quella americana inaugurata qualche anno fa. Essa rappresenta, però, il punto di arrivo della obbligatorietà a scegliere su come e con quali risorse investire nel rendere tecnologicamente efficiente lo strumento militare e affrontare i costi del mantenimento. E' evidente che in una logica complessiva di risparmio non si tratterebbe tanto di "tagliare" quanto di "risparmiare" per indirizzare le spese altrove: ovvero, tecnologia e sistemi d'arma. Ora, fermo restando che l'Esercito ha già ben razionalizzato i propri Comandi operativi scegliendo il livello divisionale come Vertice delle componenti di manovra - salvo l'NRDC - rimangono, però, aperti due problemi fondamentali che nella loro contingenza, ad esempio, rendono bene il problema della spesa. Prendiamo le missioni all'estero. Non si tratta solo di costi del mantenimento del personale, ma anche di costi nella gestione dei mezzi e dei sistemi d'arma. Il primo problema: il rientro in Patria delle nostre missioni dovrà fare i conti con l'usura dei mezzi e/o dei sistemi d'arma. I mezzi, quanto i sistemi d'arma, in particolare, hanno una vita operativa che si riduce in ragione dell'uso e dell'ambiente di impiego. Ciò significa che si dovranno fare i conti sul "valore" dei sistemi d'arma e dei mezzi, sulla possibilità che possano avere ancora una capacità d'uso o di impiego. Tutto questo, per verificarne la convenienza al rimpatrio, la loro eventuale riparazione o adeguamento se non valutare, avendone le risorse, il ri-acquisto dato che il solo "rientro" avrà già dei costi per ogni singolo sistema d'arma o mezzo impiegato "fuori-area". Le opzioni saranno due. La prima opzione: "lasciarli" in teatro, ma a questo punto si dovrà decidere come e in che tempi possano essere sostituiti in tutto o in parte. La seconda: riportarli in Patria, ma affrontare i costi del ritorno confrontati sul residuo valore operativo dei mezzi o dei sistemi rimpatriati non offre condizioni migliori di risparmio. Come si vede, le domande a cui la riforma dell'Esercito deve rispondere sono anche queste. Semplici forse, ma determinanti visti gli oneri finanziari da impegnare. Il secondo problema: la tecnologia e i suoi costi. Certo una migliore capacità tecnologica determina un risparmio nelle risorse umane, ma richiede investimenti immediati. Anche in questo caso i programmi di realizzazione di Forza NEC (Network Enabled Capabilities, progetto congiunto Difesa-Industria, nato per abbattere i tempi di comunicazione e di acquisizione obiettivi) non sono certamente poco onerosi assorbendo risorse da impiegare nella condotta del progetto e nel suo sviluppo. Progetto e sviluppo che non ha esaurito o raggiunto tutti gli obiettivi a premessa e che richiede un costante adeguamento, e risorse, alle diverse realtà operative quanto ai mutamenti repentini della tecnologia. Lo stesso "storico" programma noto come SIACCON (progetto integrato di comando e controllo gestito da remoto che prevede la

digitalizzazione del campo di battaglia con sistemi di scoperta, di acquisizione di informazioni e di acquisizione obiettivi) nelle sue varie modifiche e studi ha assorbito molte risorse e subito diversi rallentamenti senza giungere ad una versione definitiva. Un riassetto organico ordinativo in una situazione di scarsità di stanziamenti, deve tendere a risparmiare risorse, ma non può certo solo ridurle, semmai ridestinarle a programmi di qualificazione. Così per le procedure di comando, coordinamento e controllo oltre che “T”, quest’ultima nelle sue varie sfaccettature, per raggiungere una sintesi dei livelli decisionali a favore di migliori capacità di manovra. Come si può comprendere, il problema, quindi, di rimodulare e contrarre i volumi di forza diventa una variabile delle capacità tecnico-tattiche che si vogliono esprimere in un preciso, possibile, quadro strategico di impiego. Le capacità operative che identificano e giustificano l’esistenza di una Forza Armata sono, quindi, strettamente correlate con il gap tecnologico esprimibile che è il valore aggiunto alla credibilità dello strumento militare da contrapporre all’avversario, potenziale o dichiarato che sia. Per questo le contrazioni a volte possono avere dei ..costi, ma è su questi “costi” che il risparmio possibile va orientato.

## AERONAUTICA



Immaginiamo una portaerei americana della classe Nimitz alla fonda a Civitavecchia. Immaginiamo la sua capacità di controllo dello spazio aereo con i sistemi di scoperta di bordo integrati con sistemi satellitari. Immaginiamo che a bordo essa possa disporre di un certo numero di velivoli, in genere tra gli 80 e i 100 utili per diverse missioni da Combat a Ricognitive (SR) e/o SAR. Immaginiamo la capacità di fuoco, di risposta e difesa, con i sistemi missilistici di bordo. Teniamo in considerazione che in genere l'equipaggio di una portaerei dell'USS-Navy, piloti compresi, in media è di 5000 uomini circa. Ebbene, con nostra sorpresa scopriremmo che una sola portaerei statunitense ha capacità operative di comando, coordinamento, controllo (con tempi ridottissimi di attivazione e di allarme) e di scoperta per la possibile difesa dello spazio aereo italiano, se non superiori, almeno pari all'intera Forza Armata Aerea. Una Forza Armata che, pur schierando circa 600 velivoli, ha un organico di circa 40.000 uomini di cui più della metà non naviganti o non impiegati in linea di volo con una serie di livelli gerarchici non strettamente correlati ad incarichi operativi. Certo, le funzioni di supporto, da non intendersi in quelle amministrative, sono importanti. Tuttavia, in un quadro di rapidità e qualità dell'impiego ci si dovrebbe mettere d'accordo, anche in questo ambito, su quale sia il core business della Forza Armata Aerea. Se essa debba rispondere mantenendo alcuni assetti di presidio non più giustificati con la mutevolezza dello spettro strategico di impiego -che richiede tempestività nel controllo dello

spazio aereo missioni di sorveglianza e supporto aerotattico alle operazioni, oltre che assicurare il trasporto strategico- e non rivedere anche la ridislocazione dei propri comandi. E' evidente, guardando all'Italia e al Mediterraneo -lasciando l'impegno in Afghanistan come una situazione estemporanea che non muta la priorità dello scenario prossimo alle nostre coste nella definizione delle dottrine di impiego delle Forze Armate italiane- che i volumi possibili organico-ordinativi dei reparti di volo e dei supporti all'attività medesima potrebbero identificarsi, ad esempio, in una aerobrigata (esistente) per il trasporto strategico e tattico attività SR e SAR, e tre stormi (Nord, Centro e Sud) con capacità di integrazione nel comando e controllo con i reparti volo della Marina Militare per l'impiego: una realtà, quella della componente volo della Marina, con la quale l'AM non può non confrontarsi. Ma non solo. In un clima di contrazione delle risorse anche la sostituzione del personale non impiegato in funzioni Combat o in supporto alla linea di volo (piloti, navigatori, specialisti di bordo e di sistemi d'arma e altre abilità tecnico-professionali e specialistiche) con personale civile o aumentando e semplificando le attività di gestione, dovrebbe completare un assetto la cui filosofia è rendere aderente alle esigenze operative le attività di comando e controllo disancorando l'attività aerea da ogni collaterale dilatazione di uomini e strutture non legate strettamente alle operazioni. Anche in questo caso snellire i livelli di vertice e ridurre, insomma, le gerarchie amministrative per dare spazio ai comandi operativi diventa un motivo di "risparmio". D'altra parte lo stesso programma F-35 richiede risorse e la possibilità di ottenerle risiede nel creare efficienze gestionali, contraendo spese e risorse da reinvestire nella acquisizione, appunto, di nuove tecnologie in sistemi d'arma, mezzi e strumenti.

## MARINA



Ha buona parte dell'armamento navale in via di fine vita operativa ad eccezione delle due portaeromobili. Ma anche il problema dell'ammodernamento della flotta è legato alle risorse. La risposta, comunque, viene sempre dall'esame dell'impiego possibile e, anche in questo caso, il Mediterraneo certamente è l'ambiente operativo di riferimento e lo scenario dove non solo si muovono le linee di supporto strategico della nazione -in termini economici- ma anche la regione dove la sicurezza dell'Italia si gioca in un Fronte Sud che si caratterizza per una instabilità endemica. Cercare di favorire programmi simili alle LCS americane, ad esempio, (Littoral Combat Ship) potrebbe assicurare un mutamento del potere marittimo coerente per l'Italia pur dotandosi di navi di diverso tonnellaggio rispetto alle classi tradizionali ma più veloci, interoperabili e versatili adatte alle esigenze di un Paese che ha il suo teatro operativo in un mare "chiuso" come il Mediterraneo e un andamento costiero significativo. Le LCS potrebbero seguire in

parallelo, se non superare per concezione pur essendo di classe diversa, lo stesso programma FREMM (Fregate europee multi-missione) in una logica di diversificazione delle possibilità di impiego per missione. Oppure, per le funzioni più specificamente Combat, ci si potrebbe ispirare ai programmi BURKE della USS Navy, cioè disporre di un certo numero di cacciatorpediniere (classe Destroyer) che esprimono capacità di attacco e di difesa concentrati in sistemi d'arma missilistici che coprono adeguati spazi di interdizione. Navi, queste, veloci, caratterizzate da tecnologia "stealth". La Forza aerea della Marina, con buona pace dell'Aeronautica Militare, dovrebbe diventare fondamentale per l'Italia a patto che si decida di supportarla con velivoli adeguati all'impiego, anche F-35, in versione VTOL (Vertical Take-Off and Landing), purché siano dotati di sistemi integrati di condotta di operazioni con le altre FFAA in un quadro di reale gestione congiunta di missioni, complesse o meno che siano. L'incremento delle capacità anfibe non si commenta: va sicuramente da se che è una delle più coerenti modalità di impiego terrestre delle forze di cui l'Italia deve disporre.

## CARABINIERI



Gli assetti ordinativi dell'Arma dei carabinieri sono, paradossalmente, sovradimensionati rispetto alla missione. La formula, che riguarda soprattutto l'Arma in servizio di Polizia Generale (ovvero l'impiego che assorbe quasi l'80% della forza) ha articolazioni di comando e controllo che potrebbero essere razionalizzate. Così, ad esempio, per ogni articolazione dell'Arma (chiamata "Organizzazione") sarebbe sufficiente un solo Comando di Vertice. Se dovessimo riferirci solo all'Organizzazione Territoriale, i Comandi di Vertice sono cinque. Comandi, questi, che non esprimono capacità operative, rappresentando livelli intermedi solo di coordinamento, non strettamente connessi con l'attività operativa e con residuali capacità di comando e controllo. Tutto questo dal momento che l'autonomia amministrativa e le diverse dipendenze funzionali a cui rispondono i comandi di Legione e Provinciali (soprattutto i comandi provinciali) ne riducono obiettivamente la ragione stessa di esistenza. La soluzione può essere offerta dal modello scelto dall'Esercito per quanto riguarda la razionalizzazione dei livelli di Vertice. Ovvero, definire un unico comando per ogni "Organizzazione" -Territoriale, Addestrativa, Mobile e Speciale- che esprima compiti di comando, coordinamento, controllo e sostegno logistico, con alle dirette dipendenze i comandi di Legione (unità che assicurano un'azione regionale di indirizzo operativo e di sostegno di aderenza). Tutto questo, fermo restando però, che da un punto di vista squisitamente operativo i Comandi Provinciali svolgono le loro funzioni in piena autonomia ricevendo su due livelli le indicazioni: per l'Ordine Pubblico dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero

dell'Interno e per le attività di Polizia Giudiziaria direttamente dalla Magistratura, nelle sue varie articolazioni, secondo le competenze giurisdizionali. Anche in questo caso una riconfigurazione sarebbe necessaria per offrire, in termini di risparmio/efficienza, un miglior rapporto qualità/aderenza. Le stesse, numerose caserme/reparti dislocate/i sul territorio nazionale, possono essere oggetto di riorganizzazione e redistribuzione secondo una analisi dell'ambiente operativo tenendo conto che una possibile contrazione di reparti con minor capacità operativa, ma ad alto costo di gestione, può essere letta non necessariamente come una riduzione del presidio ma quale premessa, al contrario, per poter assicurare migliori capacità di risposta aumentando le disponibilità organiche di quei reparti tenuti per "missione" a garantire l'intervento e gestire l'emergenza in tempi ragionevoli. Un redistribuzione delle forze e, meglio, una ri-configurazione del modello territoriale da condurre sostituendo la filosofia a monte della prossimità fisica, cioè della presenza capillare di caserme che risponde sempre di più ad una logica presidiaria, in quella della percezione della sicurezza favorita dalla "capillare" capacità di intervento e costruita sulla consapevolezza del cittadino di poter contare su tempestività e competenza. Anche per l'Arma dei carabinieri, una revisione organico-ordinativa della distribuzione delle forze e dei comandi diventa, quindi, un motivo di riflessione per assicurare e ridestinare risorse risparmiate altrove per migliorare l'offerta di un servizio così delicato. In questo senso, una razionalizzare dell'architettura di comando e controllo diventa necessaria per snellire e rendere efficace l'azione di comando, pre-condizione per ri-destinare le risorse recuperate e risparmiate all'efficienza e qualificazione dei reparti chiamati direttamente ad operare. Sicuramente una contrazione di tal tenore inciderebbe sui numeri dei comandi e, da questo, sui numeri dei Vertici perché orientata a sintetizzare le procedure decisionali. Ma anche in questo caso, come per le altre Forze Armate, un risparmio possibile derivato da processi di riorganizzazione diventerebbe disponibilità di risorse da reinvestire in miglior qualità del servizio reso. Una qualità che si manifesta, soprattutto, nella rapidità di gestione delle emergenze, nel supporto coerente e puntuale con le necessità, nella qualificazione delle risorse umane e nelle migliori dotazioni dei reparti.