



Una forza di riserva per l'Italia

A cura di Francesco Diella e Matteo Mazziotti di Celso

1 Introduzione

Il conflitto tra Russia e Ucraina ha dato il via a un vivace dibattito sul sistema di reclutamento attualmente vigente nel continente europeo. Numerosi Paesi, infatti, si sono cominciati a chiedere se i loro sistemi fossero adeguati a soddisfare le nuove esigenze delle forze armate nell'odierno contesto internazionale. È così emersa la necessità di procedere con un importante aumento degli organici e di perseguire l'obiettivo di un incremento del numero di unità sotto le armi. Se la Germania ha scelto di passare dalle attuali 180.000 unità a più di 203.000 unità entro il 2031¹, la Francia ha stabilito che aumenterà il numero di riservisti sotto le armi dagli attuali 40.000 a oltre 100.000 entro il 2035². La Polonia, dal canto suo, ha avviato un massiccio programma di incremento della spesa che dovrebbe portarla a raggiungere l'impressionante numero di 300.000 militari in servizio attivo di qui al 2035³.

L'esigenza di dover procedere con un aumento degli organici è stata riconosciuta anche in Italia. Secondo il Ministro della Difesa, sussiste la necessità di ritornare ad una "cultura della prontezza"⁴ adeguata e sostenibile nel tempo, da qui la "centralità del Capitale Umano"⁵, cioè

¹ The Economist (2024). Germany is thinking about bringing back conscription.

² Vincent, E. (2024). French Defence minister launches new plan to retain military personnel. *Le Monde*.

³ Siebold, S. (2024). Exclusive: NATO will need 30-50 extra brigades under new defence plans. Reuters.

⁴ Audizione del Ministro della Difesa alla Commissione "Affari esteri e difesa" del Senato sul Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2024-2026 – 7 novembre 2024

⁵ Cit. audizione.

la disponibilità di personale e di un complesso di capacità credibili che potenzi l'efficacia dello strumento militare.

Una delle principali ipotesi che è stata proposta come soluzione per soddisfare le nuove esigenze delle Forze Armate Italiane poggia su una riforma dell'istituto della riserva, ovvero di quel bacino di forze che opera a favore dello Strumento Militare senza farne parte a tempo pieno, ma che può essere velocemente richiamato in modo da aumentarne il volume in caso di crisi.

Lo scopo di questa nota, pertanto, è illustrare un'ipotesi di organizzazione del sistema della riserva per l'Italia che consenta alle Forze Armate di esprimere una maggiore massa in caso di necessità.

2 La riserva e il sistema di mobilitazione

2.1 Quantity vs Quality

Variabilità della minaccia, simmetricità dei conflitti e sforzo prolungato nel tempo conducono l'analisi di un'ipotesi di Riserva per le Forze Armate verso il ricorrente dilemma del *quantity versus quality*, ossia del bilanciamento tra *capacity* e *capability*. Il concetto di *quantity* è legato all'espressione della *capacity*, cioè all'ammontare massimo di un "qualcosa" da mantenere nel tempo per compiere azioni finalizzate al raggiungimento di un obiettivo, e si esprime in termini di risorse dedicate, tempo per ottenere queste risorse, energie impiegate per ottenere le risorse. Il concetto di *quality* è invece espressione della *capability*, cioè delle abilità possedute, le *skills*, che questo "qualcosa" deve possedere per raggiungere l'obiettivo del fare. È legata, quindi, alla tecnologia, alle abilità tecniche esprimibili, al ritmo dell'innovazione.

Il dilemma *quantity versus quality* è presente da sempre nei confronti bellici e rappresenta la metodologia di riferimento anche per esaminare l'attuale sistema di mobilitazione, intesa come la capacità di trasformare rapidamente l'organizzazione militare da un assetto di pace a uno di guerra, e di proporre una possibile Riserva per le Forze Armate, mobilitabile alla bisogna, capace di sostenere uno sforzo militare prolungato nel tempo e che disponga delle necessarie competenze per servire il Paese in un contesto sempre più ampio e tecnologico.

2.2 L'attuale sistema di mobilitazione

L'attuale sistema di mobilitazione delle Forze Armate è denominato "Forze di Completamento". In relazione alla volontarietà o meno al richiamo alle armi da parte dell'interessato, le Forze di Completamento si articolano in Forze per il Completamento Generale e Forze di Completamento Volontarie.

Le Forze di Completamento Generale si costituiscono all'emergenza attraverso provvedimenti a carattere coercitivo, da pianificare sin dal tempo di pace. Si tratta, essenzialmente, del blocco dei congedamenti del personale appartenente agli ultimi scaglioni di leva (in caso di ripristino del sospeso servizio di leva) del richiamo alle armi del personale militare in congedo, a partire dalle classi più giovani; della sospensione delle norme inerenti alla cessazione dal servizio permanente; dell'incremento dell'entità del reclutamento.

Le Forze di Completamento Volontarie sono costituite da militari in congedo che su base volontaria sono impiegati fin dal tempo di pace per le esigenze operative delle Forze Armate sia sul territorio nazionale sia all'estero (concorsi in attività di ordine pubblico e/o calamità naturali, supporto ad operazioni umanitarie, operazioni di *peace keeping*, ecc.). Si tratta di personale ex militare già in congedo (Ufficiali, Sottufficiali, Graduati e militari di truppa) che ha fornito, all'atto della cessazione dal servizio oppure in tempi successivi, una prima generica disponibilità e che aderisce all'effettivo richiamo alle armi solo dopo la ricezione di un preavviso. L'autorizzazione all'impiego in tempo di pace di tali forze viene disposta, di anno

in anno, con apposito Decreto Ministeriale che stabilisce l'entità del personale da richiamare e la durata dei richiami stessi.

Concorre alla composizione delle Forze di Completamento Volontarie anche la cosiddetta "Riserva Selezionata", costituita da Ufficiali di Complemento in possesso di spiccate professionalità che diano ampio affidamento a prestare opera proficua nelle Forze Armate. Alla Riserva Selezionata possono accedere sia il personale già appartenente alla categoria degli Ufficiali di complemento, che civili ovvero Sottufficiali e militari di truppa in congedo, ai quali viene conferita senza concorso e previo superamento di tutte le fasi previste dall'iter selettivo, la nomina ad Ufficiale. Tale nomina costituisce un provvedimento che può essere adottato nei confronti di "cittadini italiani in possesso di spiccata professionalità che diano ampio affidamento di prestare opera proficua nelle Forze Armate"⁶. Il provvedimento, quindi, è rivolto a personale in possesso – oltre che delle professionalità non facilmente reperibili tra il personale in servizio attivo – anche di un ampio e consolidato *background* di esperienze lavorative e di una maturità professionale coerenti con il titolo di studio e l'età posseduti.

Gli Ufficiali di complemento ed i professionisti provenienti dalla vita civile, per poter essere inseriti nel bacino della Riserva Selezionata, devono essere in possesso di laurea magistrale, nelle discipline di Ingegneria, Architettura, Medicina e Chirurgia, Scienze Politiche/Scienze Internazionali e diplomatiche (esperti in relazioni internazionali, politica internazionale, geografia politica), Sociologia (esperti di problemi storici, etnici, religiosi, mediatori culturali, etnologi, antropologi, esperti in comunicazione di massa), Lingue e Letterature straniere (conoscitori di lingua araba e lingue rare), Scienze della Comunicazione, Informatica ed equivalente, Giurisprudenza. Ovviamente, questo elenco non è esaustivo né obbligatorio, in quanto le Forze Armate si riservano la facoltà di prendere in considerazione anche altre professionalità che possano trovare utile impiego in Forza Armata. In questa stessa ottica, inoltre, possono essere ritenuti di interesse gli Ufficiali che, pur non laureati, siano profondi ed accertati conoscitori di lingue straniere e rare ovvero giornalisti iscritti all'albo dei professionisti. I professionisti e gli Ufficiali che risultano in possesso di una professionalità potenzialmente d'interesse per l'impiego vengono inseriti in un'apposita banca dati e possono essere richiamati in servizio o essere avviati all'iter valutativo per l'eventuale nomina ad Ufficiale, allorquando emergano esigenze di Forza Armata che possano prevederne un utile impiego. A nomina avvenuta, l'Ufficiale frequenta un corso presso le strutture formative di Forza Armata.⁷

Ritornando al concetto di *quantity versus quality* ed al bilanciamento da ricercare tra *capacity* e *capability*, è facile correlare la Riserva Selezionata alla *quality* e, quindi, all'espressione della *capability* propria del sistema di mobilitazione italiano. Al riguardo, per la quantità e qualità dell'attuale bacino di questa tipologia di riservisti, si ritiene che questo serbatoio di abilità già risponda alle nuove esigenze: sono risorse pregiate che lo strumento militare attinge principalmente dal mondo civile sin dal tempo di pace, le recluta, le addestra, le richiama, le impiega in teatro operativo o in Patria per missioni/compiti specifici. In caso

⁶ Art. 674 del D.Lgs. 66/2010 "Codice dell'Ordinamento Militare": La nomina a ufficiale di complemento, senza concorso e in via eccezionale, può essere conferita ai cittadini italiani in possesso di spiccata professionalità che danno ampio affidamento di prestare opera proficua nelle Forze armate. Può essere conferito senza concorso il grado di tenente colonnello di complemento o corrispondente ai cittadini che godono di fama indiscussa in materie attinenti ai servizi delle Forze armate. [...] La nomina è conferita previo giudizio della competente commissione ordinaria d'avanzamento, che stabilisce il grado e il ruolo d'assegnazione, sentiti i rispettivi Capi di Stato Maggiore o Comandante Generale.

⁷ Si evidenzia che non possono far parte della Riserva Selezionata gli appartenenti alle Forze di Polizia ad ordinamento civile ed al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, gli Ufficiali del ruolo normale del Sovrano Militare Ordine di Malta, gli appartenenti al ruolo normale della Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, coloro che hanno a suo tempo acquisito lo status di obiettori di coscienza.

di conflitto o crisi maggiore, questo personale è già richiamabile ai sensi della norma già vigente⁸.

Diversamente, la componente delle Forze di Completamento Volontarie che non rientrano nella Riserva Selezionata, costituiscono la *quantity*, realizzando la *capacity* del sistema di mobilitazione. Proprio per questa tipologia sorge un problema di inadeguatezza al contesto di riferimento prima delineato: gli attuali militari richiamati come Forze di Completamento non generano nuove unità, sono praticamente irrilevanti in termini di quantità, si addestrano poco e vengono impiegati solo – sostanzialmente – in guarnigione (cioè non alle emergenze e per esigenze di caserma). Questo è l'elemento che dovrebbe cambiare.

3 La proposta di riforma del Ministero della Difesa

Sia il Ministro della Difesa Crosetto nel novembre 2024⁹ che il Capo di Stato Maggiore della Difesa *pro tempore*, l'Ammiraglio Cavo Dragone, l'anno prima¹⁰, in sede di audizione presso le Commissioni Difesa di Camera e Senato per la presentazione del *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa*, hanno espresso una triplice necessità. Le Forze Armate Italiane devono: a) riequilibrare le dotazioni organiche adeguandole alle reali esigenze funzionali; b) bilanciare le forze in servizio permanente e quelle in ferma prefissata; c) prevedere una Riserva da intendere quale strumento di reclutamento per far fronte a crisi prolungate accompagnata da un reclutamento di risorse pregiate soprattutto nelle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*), cioè in quei settori fondamentali che si intersecano tra di loro promuovendo una comprensione approfondita del mondo e stimolando l'innovazione.

Il modello ricercato, in sostanza, vedrebbe la progressiva attivazione di una Riserva costituita da personale proveniente dal mondo civile e da pregressa esperienza militare, che potrebbe essere impiegabile in tempo di guerra o di crisi internazionali, così come in caso di stato d'emergenza deliberato dal Governo ovvero per emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi. L'intendimento del Vertice del Dicastero è quello di non modificare in modo significativo il costruito normativo esistente su cui si poggia l'attuale mobilitazione, pur rappresentando la necessità di una maggiore dinamicità del sistema in termini di reclutamento ed addestramento, nonché di una maggiore osmosi con il mondo civile. In fase di impiego, il riservista potrebbe anche non essere utilizzato "in prima linea", tuttavia la collocazione della Riserva nei dispositivi più arretrati consentirebbe di liberare maggiori risorse di militari professionisti da impiegare nelle zone a più alto rischio.

I contenuti del Documento Programmatico Pluriennale della Difesa si ritrovano altresì sull'"Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2025 e la programmazione pluriennale 2026-

⁸ Art. 1017 del D.Lgs. 66/2010 "Codice dell'Ordinamento Militare": In tempo di guerra o di grave crisi internazionale il militare in congedo, a qualunque categoria appartenga, è costantemente a disposizione per essere, all'occorrenza, richiamato in servizio [...].

⁹ Audizione del Ministro della Difesa, Guido Crosetto davanti alla 3^a Commissione Affari Esteri e Difesa del Senato sul Documento Programmatico Pluriennale, per il triennio 2024-2026. <https://www.difesa.it/primopiano/audizione-del-ministro-crosetto-sul-documento-programmatico-pluriennale/58272.html>.

¹⁰ Audizione del Capo di Stato Maggiore *pro tempore*, Ammiraglio Cavo Dragone davanti alle Commissioni congiunte del Senato e della Camera sul Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2023-2025: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/437296.pdf>.

2027”¹¹. Il documento, sia negli “Indirizzi generali”, che nell’ambito della “Priorità Politica n.2 – Ammodernamento dello strumento” e della “Priorità Politica n.3 - Revisione della governance, razionalizzazione dell’organizzazione, miglioramento dei processi e gestione delle risorse umane”, indica la volontà del Dicastero Difesa di intraprendere nuove e più efficaci iniziative tese a dare impulso alla revisione dello strumento della Riserva, affiancando alla “Riserva Selezionata”, una “Riserva Ausiliaria dello Stato”. Il reclutamento di riservisti particolarmente specializzati nel settore cibernetico proveniente dal mondo privato, inoltre, viene indicato come mezzo per incrementare le capacità della Difesa di operare in questo specifico dominio.

La Legge n. 119/2022¹², all’art. 9 comma 1 lett. d), ha previsto, con apposita delega legislativa, l’istituzione di una “Riserva Ausiliaria dello Stato”, non superiore a 10.000 unità di personale volontario, ripartito in nuclei operativi di livello regionale posti alle dipendenze delle autorità militari individuate dal Ministro della Difesa con apposito decreto, impiegabile (richiamando le norme apposite sia del Codice per l’Ordinamento Militare¹³, sia del Codice della Protezione Civile¹⁴) in tempo di guerra o di grave crisi internazionale, per emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi (o nella loro imminenza) nonché in forma complementare e in attività in campo logistico nonché di cooperazione civile-militare. La stessa delega al Governo prevede, altresì, che venga definita la struttura organizzativa, le modalità di funzionamento, nonché lo stato giuridico militare e le modalità di reclutamento, addestramento, collocamento in congedo e richiamo in servizio del relativo personale.

Come indicato dagli intendimenti dei vertici del Dicastero, la costituzione della Riserva Ausiliaria, attualmente allo studio dello Stato Maggiore Difesa, deve inserirsi nell’architettura organizzativa e di impiego delle Forze Armate in modo strutturale, senza modificarne i compiti o aggiungere nuove missioni. Sebbene il progetto appaia attuabile nelle sue linee generali, tuttavia, ne sono facilmente intuibili alcune criticità organizzative connesse a:

- l’allocazione di idonee risorse finanziarie in un congiuntura certamente non favorevole;
- la realizzazione di meccanismi di reclutamento e richiamo semplici, rapidi e che assicurino al possibile riservista tutte le necessarie garanzie sociali;
- l’individuazione di una catena di comando regionale che non appesantisca gli oneri dei reparti già in vita e/o la quantificazione del personale in servizio attivo da dedicare all’inquadramento dei riservisti;
- l’eventuale individuazione di nuove strutture alloggiative ed addestrative per il personale riservista;
- la costituzione di appositi magazzini ove stoccare il materiale di armamento ed equipaggiamento da destinare alla Riserva Ausiliaria.

¹¹ Ministero della Difesa, “Atto di indirizzo per l’avvio del ciclo integrato di programmazione della *performance* e di formazione del bilancio di previsione per l’e.f. 2025 e la programmazione pluriennale 2026-2027”.

¹² Legge 5 agosto 2022, n. 119 “Disposizioni di revisione del modello di Forze Armate interamente professionali, di proroga del termine per la riduzione delle dotazioni dell'Esercito Italiano, della Marina Militare, escluso il Corpo delle Capitanerie di porto, e dell'Aeronautica Militare, nonché in materia di avanzamento degli Ufficiali. Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale.” <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2022-08-05;119>

¹³ Decreto Legislativo n. 66 del 2010.

¹⁴ Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1

In tale ottica, deve considerarsi elemento certamente non secondario l’aver previsto, nella citata norma delega, il rinvio a successivi Decreti Ministeriali per la disciplina degli aspetti di natura ordinativa/formativa/addestrativa: ciò, infatti, consentirà al Dicastero di disporre della massima flessibilità regolamentare, incardinando la definizione delle modalità organizzative di dettaglio a veicoli prescrittivi dal rapido iter approvativo.

4 Un modello di Riserva che superi i limiti attuali

Dall’esame fin qui condotto, siamo ora in grado di fissare le basi su cui costituire un modello di Riserva che soddisfi le esigenze di disporre di Forze Armate in grado di affrontare un conflitto simmetrico prolungato e ad alta intensità, rispondere alle sfide per periodi prolungati e sostenere uno sforzo paragonabile agli ultimi eventi bellici che hanno coinvolto il Paese.

Come anticipato – e in concordanza con quanto il Dicastero Difesa ha espresso in varie sedi sostanzialmente negli ultimi due anni – ciò che il sistema attuale di mobilitazione offre di aderente alle esigenze attuali, integrato con la proposta *in itinere* di costituzione di una “Riserva Ausiliaria dello Stato”, va salvaguardato. La rapidità di risposta ai richiami da parte degli interessati, la flessibilità operativa e l’efficienza gestionale delle Forze di Completamento Volontarie, unitamente all’alta professionalità espressa dalla componente della Riserva Selezionata, d’altronde, devono essere mantenute. Di contro, i numeri limitati espressi in generale dal sistema del completamento, la ridotta capacità operativa manifestata dal personale riservista non appartenente alla Riserva Selezionata – impiegati, come detto, per lo più in guarnigione – suggeriscono di percorrere la strada del cambiamento.

Un sistema di mobilitazione moderno deve potersi confrontare con operazioni anche ad alta intensità, con la costante presenza di minacce ibride, con imprevedibili emergenze non convenzionali (come crisi sanitarie, disastri naturali, emergenze ambientali, crisi migratorie), il tutto in uno scenario interforze ed internazionale. Deve essere ben organizzato e pronto nel mobilitarsi, flessibile a seconda delle esigenze via via più complesse da affrontare, rapidamente integrabile nella componente in servizio attivo, ampliandone sia la *capability* che la *capacity*.

L’organizzazione qui ipotizzata dovrebbe essere composta da “Moduli di riserva” differenti in termini di *quality* e di *quantity*, progressivamente attivabili in fasi temporalmente diverse.

I Moduli sarebbero:

- le Forze di Completamento Volontarie;
- la “Riserva Ausiliaria dello Stato”, così come configurata dalla delega legislativa ex Legge n. 119/2022 (10.000 unità);
- una “Riserva Operativa Complementare”, che potrebbe essere composta da unità dell’Arma dei Carabinieri¹⁵ e della Guardia di Finanza¹⁶, nell’ordine massimo del 10% della rispettiva forza organica e secondo le indicazioni dei relativi Comandi Generali, che per compiti

¹⁵ Si fa riferimento alle unità Carabinieri della 1^a Brigata Mobile (4° Reggimento a cavallo, Reggimenti e Battaglioni), della 2^a Brigata Mobile (1° Reggimento Toscana, 7° Reggimento Trentino Alto Adige, 13° Reggimento Friuli Venezia Giulia, Gruppo Intervento Speciale), più componenti aeree e navali da trarre dal Servizio aereo e navale dell’Arma.

¹⁶ Reparti Anti terrorismo-Pronto Impiego (ATPI, i cosiddetti “baschi verdi”), inseriti nella componente territoriale del Corpo, componenti aeree e navali da trarre dal Servizio aereo e navale della Guardia di Finanza.

ed addestramento risultino facilmente integrabili nello strumento operativo delle altre 3 Forze Armate¹⁷. Il suo impiego sarebbe da considerare prioritariamente per la difesa del territorio nazionale anche se, con un opportuno approntamento, potrebbe essere impiegata ove la situazione lo richieda;

- le Forze per il Completamento Generale.

Le fasi di attivazione dei citati “Moduli di riserva” sono raggruppabili in tre tempi, corrispondenti a “Tempo di pace”, “Mobilitazione Parziale”, “Mobilitazione Generale”, a loro volta inseribili nelle classificazioni previste dai sistemi di allerta e allarme nazionale e NATO.

4.1 Tempo di Pace

È l'assenza di situazioni di emergenza nazionale e/o internazionale che non richiede un potenziamento delle *capacity* e delle *capability* dello strumento militare. Gli eventi che interessano la difesa e la sicurezza nazionale vengono affrontati e gestiti con il personale in servizio permanente. Comprenderebbe le seguenti due fasi:

- FASE 1 (BIANCA): In questa FASE, lo sforzo andrebbe indirizzato verso: le attività legate al reclutamento dei riservisti; i richiami per addestramento, per esercitazione (anche di più moduli), per le attività manutentive del materiale destinato alle riserve; l'impiego dei riservisti della Riserva Selezionata; il richiamo di appartenenti alle Forze di Completamento Volontarie connesso a particolari esigenze di completamento di alcune unità in vita. Durante questa FASE, che corrisponde al normale “tempo di pace”, potrebbero essere effettuati richiami anche per testare il sistema di mobilitazione, simulando l'attivazione di una delle fasi successive alla “BIANCA”.
- FASE 2 (GIALLA): Attivabile per una sola o più Forze Armate, corrisponderebbe alla fase di richiamo di tutte le Forze di Completamento Volontarie per completare tutti i reparti in vita e per l'attivazione/completamento delle unità specialistiche grazie alla Riserva Selezionata. L'esigenza di completamento delle unità potrebbe discendere dalla necessità di concorsi particolarmente onerosi a favore della collettività nazionale (come possono essere i grandi eventi¹⁸, le emergenze di rilievo regionale o interregionale connesse con eventi calamitosi) la cui esecuzione – soprattutto se prolungata nel tempo – potrebbe generare il rischio di *overstretching* della capacità operativa delle unità. In questa FASE rientrerebbe anche il richiamo della Riserva Ausiliaria a livello nuclei regionali (specialmente per esigenze di

¹⁷ Per questo motivo, si ritiene di escludere la Polizia di Stato.

¹⁸ Il “grande evento” è un evento di particolare complessità organizzativa, che richiede l'adozione di misure di carattere straordinario e urgente, per assicurarne un regolare svolgimento.

<https://www.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/anche-per-i-grandi-eventi-valgono-le-disposizioni-per-la-dichiarazione-dello-stato-di-emergenza/#:~:text=Il%20grande%20evento%20è%20infatti,per%20assicurarne%20un%20regolare%20svolgimento>

Protezione Civile) e/o “in forma complementare e in attività in campo logistico nonché di cooperazione civile-militare”¹⁹. La FASE GIALLA dovrebbe essere raggiunta in non più di 72 ore (3 giorni) dal momento della sua attivazione.

4.2 Mobilitazione Parziale

La mobilitazione parziale coinvolge solo una parte delle risorse militari e civili che lo Stato mette in campo all'emergenza. Si attiva in caso di crisi internazionali localizzate, emergenze nazionali specifiche, esigenze operative limitate ma molto onerose soprattutto in termini di *quantity*. La mobilitazione parziale può riguardare anche specifiche categorie di personale civile, quali i controllori di volo, personale delle Ferrovie dello Stato, autotrasportatori ed addetti al trasporto navale, o anche settori industriali selezionati, a cui viene prescritto di finalizzare l'attività lavorativa e di produzione alle esigenze di difesa e sicurezza dello Stato. A differenza della Mobilitazione Generale, mantiene parte dell'apparato produttivo e amministrativo in assetto di pace, consentendo una risposta proporzionata alla crisi. Comprenderebbe le seguenti due fasi:

- FASE 3 (VERDE): Richiamo della Riserva Ausiliaria dello Stato. In sostanza, al completamento dei reparti in vita per effetto dell'esecuzione della FASE GIALLA, si unirebbe il richiamo delle 10.000 unità di personale riservista volontario. Questa FASE si attiverebbe in caso di grave crisi internazionale, per “emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi” (o nella loro imminenza), per fronteggiare le quali il Governo delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale. Con l'attivazione della FASE VERDE, lo strumento militare disporrebbe delle professionalità espresse dalla Riserva Selezionata, di unità complete dal punto di vista organico ma anche di nuovi reparti - verosimilmente del livello battaglione con le capacità tipiche dell'Arma di Fanteria, del Genio e dei reparti con funzioni di “supporto generale” – creati dalla Riserva Ausiliaria, orientabili ai compiti di salvaguardia delle libere istituzioni, soccorso in caso di calamità, difesa del territorio con compiti di ricognizione, vigilanza e sicurezza, supporto agli schieramenti, trasporti, rifornimento e mantenimento.²⁰ In questa FASE, assume particolare rilievo anche l'avvio delle attività di approntamento per le unità Carabinieri e Guardia di Finanza facenti parte della Riserva Operativa Complementare. La prontezza operativa della Riserva Ausiliaria dovrebbe essere raggiunta non più tardi di 120 ore (5 giorni) dal momento dell'attivazione della FASE VERDE. Con il compimento

¹⁹ Legge n. 119/2022, art. 9 comma 1 lett. d) istituzione di una riserva ausiliaria dello Stato, [...] ripartito in nuclei operativi di livello regionale [...] impiegabile [...] in forma complementare e in attività in campo logistico nonché di cooperazione civile-militare [...].

²⁰ Rivista Militare n.1 del 2024, “Opportunità e modelli virtuosi – Il battaglione multifunzione e la Riserva Ausiliaria dello Stato”, di Davide Marini.

di questa FASE, le Forze Armate si potrebbero attestare a valori organici vicini alle 180.000 unità.

- FASE 4 (ARANCIONE): Attivazione della Riserva Operativa Complementare. Questo Modulo di riserva, come già detto, potrebbe essere composta da unità dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che per compiti ed addestramento risulterebbero agevolmente integrabili nello strumento operativo delle altre tre Forze Armate. A differenza del personale della Riserva Ausiliaria, i militari della Riserva Operativa Complementare rappresenterebbero una risorsa immediatamente impiegabile anche in operazioni ad alta intensità, poiché si tratta di professionisti di grande qualità. Detti reparti potrebbero inserirsi come pedine operative omogenee di fanteria leggera all’interno di unità superiori già esistenti oppure costituire unità autonome a disposizione degli alti comandi militari. Come detto, il loro impiego sarebbe prioritariamente nella difesa del territorio nazionale. In questa FASE di spiccata emergenza/crisi, oltre all’attivazione della Riserva Operativa Complementare, andrebbero riattivate tutte le predisposizioni per il ripristino del Servizio di leva²¹, incluso l’avvio delle visite mediche per l’idoneità, senza però procedere alla vera e propria “chiamata alle armi”. Sempre in questa FASE andrebbero effettuati i richiami del personale civile menzionato precedentemente (controllori di volo, personale delle Ferrovie, etc.), nonché una parziale requisizione di mezzi e strutture alloggiative e precettazione di personale sanitario per la creazione delle Commissioni Mediche per l’idoneità al servizio militare. La Riserva Operativa Complementare, trattandosi di un Modulo già composto da militari, potrebbe raggiungere l’operatività in 24-48 ore (2 giorni), mentre l’intera FASE ARANCIONE potrebbe richiedere anche fino a 120 ore (5 giorni). Con il compimento di questa FASE, le Forze Armate si potrebbero attestare a valori organici molto vicini alle 210.000 unità.

4.3 Mobilitazione Generale

Si attiva in tempo di guerra, cioè in caso di conflitto dichiarato, gravissima crisi internazionale, minaccia diretta alla sicurezza nazionale ovvero quando richiesto dagli impegni internazionali. Comprende la sola FASE 5 (ROSSA), con

²¹ Il servizio militare di leva, quale obbligo imposto a tutti i cittadini italiani di sesso maschile idonei, è stato sospeso a decorrere dal 1° gennaio 2005, contestualmente all’istituzione del modello di Forze Armate interamente professionali, alimentate tramite l’arruolamento su base volontaria di personale di sesso maschile e femminile.

La relativa disciplina è contenuta nel Codice dell’ordinamento militare, agli articoli dal 1929 al 2114. In particolare, l’art. 1929, al comma 2, prevede che: *“Il servizio di leva è ripristinato con decreto del Presidente della Repubblica, [...] se il personale volontario in servizio è insufficiente e non è possibile colmare le vacanze di organico, in funzione delle predisposizioni di mobilitazione, mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni, nei seguenti casi:*

- se è deliberato lo stato di guerra [...];
- se una grave crisi internazionale nella quale l’Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale giustifica un aumento della consistenza numerica delle Forze armate”.

l'interessamento delle Forze per il Completamento Generale, cioè il richiamo alle armi del personale militare in congedo, la sospensione delle norme inerenti alla cessazione dal servizio permanente, la chiamata generale della leva alle armi. In sostanza, non siamo più alla ricerca delle risorse di personale per compiti di supporto alle forze in servizio per incrementarne la *quantity* e la *quality*: questa è la FASE direttamente legata alla condotta delle operazioni belliche, cioè quella della rigenerazione delle capacità operative perdute²².

La Mobilitazione Generale rappresenta il passaggio dell'intero Paese dall'organizzazione di pace a quella di guerra, si attiva con la Deliberazione dello stato di guerra dal Parlamento, la Dichiarazione del Presidente della Repubblica, il conferimento dei poteri necessari al Governo. La Mobilitazione Generale comporta anche la conversione dell'industria civile in produzione bellica, la requisizione di beni e servizi necessari alle attività belliche, l'implementazione della legislazione di guerra²³. La Mobilitazione Generale esula dall'esame di questo scritto.

5 Requisiti per ottenere il modello di riserva ipotizzato

REQUISITO N. 1 Il modello di riserva qui proposto ed il connesso sistema di richiamo e mobilitazione richiedono indubbiamente una forte volontà politica e un sano sentimento di coesione sociale e di condivisione degli obiettivi. Per il primo aspetto, la rinnovata attenzione agli aspetti concernenti la difesa e sicurezza dello Stato fa ben sperare: non è più un evento raro vedere seduti allo stesso tavolo politici, diplomatici, accademici e militari per discutere di questi temi.

Per quanto riguarda la coesione sociale, la società italiana contemporanea presenta caratteristiche specifiche che influenzerebbero l'accoglienza del modello. Ad esempio, si ritiene che giochino a sfavore: a) la fine della leva obbligatoria, che ha creato minore familiarità con il mondo militare; b) i dubbi sulla conciliazione della vita militare – anche se temporanea – con la vita privata; c) una verosimile resistenza dei datori di lavoro al richiamo; d) il focus sulle priorità personali, una certa resistenza ai vincoli, una tendenza all'isolamento sociale e un limitato senso civico in parte della popolazione; e) una resistenza ideologica, i persistenti pregiudizi storici, un certo scetticismo generale, che confluiscono in una visione negativa del mondo militare.

²² Opera citata (Rivista Militare n.1 del 2024).

²³ La Legge 21 maggio 1940, n. 415 (Organizzazione della Nazione per la guerra) individua i compiti che il Governo e tutte le articolazioni dello Stato – centrali e periferiche – all'uopo preposte, devono assolvere, già a partire dal tempo di pace, allo scopo di predisporre le misure organizzative e attuative inerenti la mobilitazione della Nazione per la guerra. In tale contesto, il testo normativo in parola individua e definisce la mobilitazione militare, sia pure in termini generali. Nello specifico, viene disciplinato il ricorso alla c.d. "mobilitazione" quale strumento:

- da predisporre, fin dal tempo di pace;
- da attivare, non appena se ne riconosca le necessità.

REQUISITO N. 2. Anche gli aspetti normativi devono essere presi in seria considerazione. Nel corso dell'analisi, è emerso come la Costituzione *in primis* e poi il Codice dell'Ordinamento Militare costituiscano i principali veicoli dei precetti necessari per strutturare il quadro giuridico di riferimento. Gli aspetti regolamentari non risultano comunque secondari, perché definiscono gli elementi di dettaglio che renderebbero il sistema proposto efficace ed efficiente.

In tale contesto, l'architettura delle Forze di Completamento può ritenersi compiutamente definita anche nei suoi aspetti regolamentari. Si ritiene opportuno, tuttavia, un intervento atto a disciplinare meglio ed ottimizzare il coordinamento attualmente esistente tra gli enti locali ed i Comandi Militari a livello regionale, al fine di efficientarne le specifiche competenze e lo scambio dei dati. La digitalizzazione degli archivi e le strutture informatiche integrate possono far pensare ad una maggiore delocalizzazione dell'anagrafe militare, assegnando maggiori responsabilità ai Comuni e alle Regioni in modo da sgravare le strutture militari che, in questo modo, potrebbero dedicarsi maggiormente agli aspetti organizzativi legati all'incorporazione dei riservisti appartenenti alle Forze per il Completamento Generale.

La costituzione della Riserva Ausiliaria tenderà a ridurre al minimo l'impatto sul quadro normativo vigente, per cui - per quanto possibile - si sfrutteranno gli istituti giuridici vigenti in tema di stato giuridico e, più in generale, sui diritti dei riservisti (conservazione del posto di lavoro, mantenimento dell'anzianità di servizio, garanzie per il lavoratore nel comparto privato e per chi esercita la libera professione, incentivi per il reclutamento, etc.). Come detto, inoltre, il rinvio della norma di delega a successivi Decreti ministeriali consente grande flessibilità in relazione alle esigenze delle singole Forze Armate, rendendo più accessibili anche eventuali interventi di modifica/integrazione. Permane comunque l'esigenza di dare sistematicità al quadro normativo che darà le basi giuridiche alla Riserva Ausiliaria, per facilitare ed incentivare l'interesse di chi si avvicinerà a tale istituto.

La realizzazione della Riserva Operativa Complementare richiederà interventi quasi esclusivamente di carattere regolamentare. Infatti, il personale interessato riveste già la qualifica di militare, pertanto, oltre alle attività di coordinamento tra i Ministeri competenti, lo Stato Maggiore Difesa ed i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, andrebbero affinati gli aspetti relativi all'impiego, alla catena gerarchica e alla integrazione nello strumento militare in fase di condotta delle operazioni.

REQUISITO N. 3. L'aspetto del reclutamento personale è ovviamente fondamentale, perché costituisce il perno attorno al quale ruota il bilanciamento delle *capability* e delle *capacity*, fattore essenziale per generare "deterrenza", cioè una capacità credibile e prolungata di affrontare emergenze e conflitti.

La vigente disciplina già contempla gli istituti per incrementare/rigenerare le forze: il richiamo delle categorie del personale della "ausiliaria", della "riserva", del "complemento", della "riserva di complemento" e "in congedo illimitato" sono tutti disciplinati dal Codice per l'Ordinamento Militare, così come sono già contemplati i richiami nelle Forze di Completamento, quelli per aggiornamento e addestramento e per esigenze speciali. Anche il ripristino del servizio di leva è già previsto, ancorché si ritenga che, qualora riattivato, la leva debba operare anche nei riguardi dei cittadini di sesso femminile (con corrispondente modifica del Codice per l'Ordinamento Militare).

Un aspetto sostanziale del reclutamento riguarda la Riserva Ausiliaria. Al riguardo, oltre a considerare l'ingresso in detto Modulo di riserva del personale che ha già prestato servizio nelle Forze Armate e nella Guardia di Finanza, ponendo ovviamente un limite di età attorno ai 60 anni, soprattutto il personale privo di esperienza militare deve poter accedere alla Riserva Ausiliaria. In questo caso, si ritiene che il limite di età non debba superare i 35 anni e che la disponibilità al richiamo debba coprire almeno 5 anni, con richiami addestrativi a cadenza annuale di 4 settimane in totale, anche frazionabili in casi particolari.

L'incentivazione al reclutamento nella Riserva Ausiliaria deve coprire tutti gli aspetti comunicativi. Per poter innescare reazioni positive negli interessati, vanno valorizzate le opportunità di sviluppo professionale (magari anche prevedendo, per chi lo voglia, il passaggio al servizio permanente), la possibilità di vivere esperienze diverse, l'attribuzione di incentivi economici e di formazione, la creazione di un *network* professionale, evidenziando come l'adesione alla Riserva Ausiliaria valorizzi le competenze del singolo, offra un servizio alla collettività e porti benefici professionali. Anche i datori di lavoro devono essere raggiunti dalla comunicazione istituzionale, permettendo al sistema Azienda-Istituzione Militare di condividere la gestione delle assenze del lavoratore riservista e la ricerca di soluzioni per ridurre i costi organizzativi, l'impatto sulla produttività e la complessità amministrativa del richiamo.

REQUISITO N. 4. L'allocazione delle risorse economiche rappresenta, intuitivamente, la *conditio sine qua non* per la realizzazione di tali politiche. L'accettazione sociale degli oneri finanziari da sostenere rappresenta il vincolo etico, che può essere superato solo con un'educazione al bene della collettività che deve coinvolgere tutte le istituzioni, soprattutto quelle scolastiche. Gli aspetti finanziari riguarderebbero principalmente la Riserva Ausiliaria, che rappresenta il Modulo da costituire *ex novo*. A questo, dovrebbero essere aggiunti, in un'ottica di sistematizzazione dell'intero processo, ulteriori risorse per incrementare i richiami delle Forze di Completamento Volontarie e per la messa/rimessa in opera di tutte le infrastrutture necessarie all'intero sistema di mobilitazione. L'allocazione di dette risorse andrebbe progettato coinvolgendo più Ministeri (Pubblica Amministrazione, Affari Regionali, Protezione Civile, Affari Esteri, Interno, Difesa, Economia e Finanze, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro, Istruzione, Cultura, Salute), istituendo una "cabina di regia" interministeriale e con un orizzonte temporale dai 3 ai 5 anni per la realizzazione.

REQUISITO N. 5. L'onere maggiore riguarderà molto probabilmente le infrastrutture. Negli anni intercorsi dalla sospensione della leva ad oggi, il sistema infrastrutturale della Difesa, in un'ottica di efficientamento, si è conformato ai volumi organici previsti per il personale professionista. Questo significa che solo i richiami per le Forze di Completamento Volontarie non costituirebbero un problema in termini di capacità alloggiative, strutture addestrative e di stoccaggio dei materiali di armamento ed equipaggiamento, andando queste ad alimentare esclusivamente i reparti in vita in tempo di pace.

La costituzione della Riserva Ausiliaria, invece, necessita di un potenziamento delle infrastrutture esistenti. Al riguardo, in considerazione che i richiami dei riservisti sarebbero maggiormente correlati alla formazione ed all'addestramento, si ritiene in prima battuta che le strutture scolastiche delle Forze Armate, opportunamente potenziate, potrebbero sostenere l'arrivo delle unità della Riserva

Ausiliaria. Infatti, si tratta generalmente di strutture realizzate su sedimi molto ampi – e, quindi, potenziabili – ancora dimensionate ai tempi della leva, relativamente vicine alle aree addestrative.

Purtroppo, l'onere infrastrutturale maggiore ricade sulla realizzazione del supporto alla Mobilitazione Generale, da mettere in piedi sin dal tempo di pace²⁴. La credibilità delle Forze Armate, correlata all'essere al passo con le esigenze di sicurezza e difesa attuali, passa anche da questo. In sostanza, si tratterebbe di ricostituire e/o potenziare tutto il sistema dei Depositi sul territorio (come quelli Centrali, per la gestione delle scorte strategiche, o Territoriali, per le scorte regionali), suddivisi per tipologie (Depositi Armamenti, Munizioni, Vestiario ed Equipaggiamento, Carburanti e Lubrificanti, Depositi Sanitari, del Genio, delle Trasmissioni, etc.), da categorizzare a seconda che siano finalizzati alla Mobilitazione o al sostentamento dei Reparti in vita. Questo implica, conseguentemente, la ricostruzione di più ingenti scorte e la riarticolazione del sistema di gestione di detti materiali, non solo per definire i piani di distribuzione alle unità di mobilitazione, ma anche per le attività da svolgere in tempo di pace, come gli inventari periodici, la programmazione delle manutenzioni, le verifiche periodiche, gli interventi correttivi, etc.. Paradossalmente, in caso di Mobilitazione Generale, le strutture alloggiative potrebbero non creare problemi insormontabili. In tempo di guerra o di grave crisi internazionale, infatti, il Codice dell'Ordinamento Militare disciplina l'istituto delle requisizioni²⁵.

6 Conclusioni

La competizione tra grandi potenze cui stiamo assistendo impone agli Stati la necessità di esaminare gli eventi nell'ottica di valutarne gli effetti sulle proprie politiche per decidere dove meglio posizionarsi in una struttura relazionale che muta²⁶. Come evidenziato dai documenti programmatici del Dicastero della Difesa, il passaggio da una situazione di competizione strategica internazionale a una condizione di confronto ibrido permanente prevede il frequente ricorso all'uso della forza militare da parte di attori strategici potenzialmente ostili. L'Italia, immersa nel Mar Mediterraneo, si trova ad essere “cerniera” di 3 continenti e “ponte” delle instabilità che connettono il Nord Africa al Centro Europa.

L'imprevedibilità delle minacce e la prossimità strategica dei rischi impone la scelta, necessaria e coraggiosa al tempo stesso, di investire sulla capacità di deterrenza del Sistema-Italia, di cui le Forze Armate costituiscono elemento portante. Occorre, quindi, “trasformare, rinnovare e rafforzare le Forze Armate per consentire loro di garantire la sicurezza, difendere il nostro modello liberale e democratico e assicurare la sicurezza e il benessere dei cittadini”²⁷. Ne consegue

²⁴ Vedasi precedente nota 23 a piè di pagina.

²⁵ D.Lgs. 66/2010 “Codice dell'Ordinamento Militare”, Libro II “Beni”, Titolo VIII “Requisizioni in tempo di guerra o di grave crisi internazionale.

²⁶ Prefazione all'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento “Strategie di collegamento dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato”, di Francesco Diella.

²⁷ Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2024-2026 – 7 novembre 2024

che Forze Armate Italiane devono essere in grado di affrontare emergenze/crisi/conflitti prolungati e ad alta intensità, ritornando alla “cultura della prontezza”²⁸ ed alla “centralità del Capitale Umano”²⁹.

Per rispondere alla variabilità della minaccia, asimmetria dei conflitti e sforzo prolungato nel tempo, l’analisi condotta ha portato a identificare un modello di Riserva per le Forze Armate strutturato su più “moduli” attivabili in “FAI” differenziate e progressive nel tempo, al fine di ottenere uno strumento militare che esprima il corretto bilanciamento tra *quantity* e *quality*, ossia tra *capacity* e *capability*.

Non tutto è da rifare, al contrario: l’attuale organizzazione delle Forze di Completamento appare ancora adeguato, seppur con gli indispensabili incrementi nella componente delle Forze di Completamento Volontarie (esclusa la Riserva Selezionata) e dei necessari interventi organizzativi relativamente alle Forze per il Completamento Generale, legate all’attivazione della FASE ROSSA, ovvero della Mobilitazione Generale.

Il percorso è stato già intrapreso, con la delega normativa finalizzata alla costituzione della Riserva Ausiliaria. La strada da fare, tuttavia, è ancora lunga. L’importante è decidere di percorrerla tutta, affrontandone con serietà tutte le problematiche descritte in questo studio.

7 Punti chiave

- La necessità delle Forze armate italiane di dover agire con efficacia in contesti di guerra tradizionali implica inevitabilmente un aumento degli organici; tale obiettivo può essere raggiunto tramite una riforma del sistema di mobilitazione centrata su una modifica del modello di riserva;
- Il sistema di mobilitazione attualmente in vigore nelle Forze armate italiane, composto da Forze di Completamento Generale e Volontarie, è aderente alle esigenze attuali. In particolare, la Riserva Selezionata, che appartiene al secondo tipo di forze, va salvaguardata. Tuttavia, i numeri limitati espressi dalla restante componente delle Forze di Completamento Volontarie impongono di percorrere la strada del cambiamento;

Un modello di Riserva efficace potrebbe essere strutturato su più “moduli” attivabili in “FAI” differenziate e progressive nel tempo, al fine di ottenere uno strumento militare che esprima il corretto bilanciamento tra *quantity* e *quality*, ossia tra *capacity* e *capability*.

²⁸ Citata Audizione del Ministro della Difesa alla Commissione “Affari esteri e difesa” del Senato sul Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2024-2026 – 7 novembre 2024.

²⁹ Cit. Audizione.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari Internazionali
Tel. 06.67063666
e-mail: affari.internazionali@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.