

# Editoriale

## La difesa: tradizione e innovazione

Riccardo Ursi<sup>\*\*\*</sup>

### 1. Da *Paths of glory* a *War games*

Occuparsi della difesa significa studiare un macro-sistema organizzativo che costituisce da sempre il nucleo del potere statale e che, al contempo, si manifesta come una sorta di “enclave” ordinamentale in cui convivono tradizione e innovazione. Infatti, le Forze armate hanno da sempre rappresentato l’archetipo della specialità, un ambito in cui le regole generali vengono piegate all’esigenza della funzione. Una specialità in cui i fattori di coerenza delle norme sono assicurati, sia da un quadro giuridico positivo fortemente caratterizzato, sia dalla qualità, fortemente etica, dell’appartenenza all’organizzazione. Una specialità che si misura anche sul piano delle relazioni internazionali e sovranazionali in quanto elemento unitario di collegamento tra sistemi amministrativi differenziati correlati, per scelta politica, all’esercizio collettivo di una medesima funzione di sicurezza.

In questo numero della Rivista si intende tratteggiare la dimensione costituzionale della difesa ponendo a disamina gli aspetti peculiari che rendono speciale l’amministrazione militare rispetto al sistema amministrativo italiano e lo si farà guardando a tre diversi profili: quello funzionale, con particolare riguardo agli scopi statuali ai quali è preposto lo strumento militare; quello organizzativo attinente ai principi che regolano il governo amministrativo e tecnico del consorzio militare; ed in ultimo quello ordinamentale caratterizzato dalla disciplina e dal suo inquadramento costituzionale. In particolare, nello scritto di Fabrizio Fracchia si pone in luce come la gerarchia, che costituisce ancora la cifra che caratterizza il consorzio militare, sia il veicolo di efficienza di una organizzazione funzionalizzata all’operatività. Nello stesso senso, nel saggio di Maurizio Manzin si osserva come l’etica militare non sia

<sup>\*\*</sup> Università degli studi di Palermo.

soltanto un fattore reputazionale ma rappresenti soprattutto l'elemento collante di una comunità. Nell'articolo di Antonio Cassatella si analizza la tensione tra regole disciplinari e la legalità amministrativa come portato dell'assetto costituzionale della difesa. Sul piano funzionale, invece, mentre nello scritto di Tommaso Giupponi si evidenzia la tendenziale sovrapposizione tra sicurezza e difesa come sviluppo della costituzione materiale, nell'analisi fornita da Jean-Emmanuel Perrin si guarda alla evoluzione della disciplina internazionale e sovranazionale del governo della difesa.

Ciò posto, dovendosi introdurre le analisi proposte nei saggi, non può che succintamente ripercorrersi la narrazione costituzionale di questo compito statale tradizionale e, al medesimo tempo, ricco di prospettive innovative, un ambito in cui il nuovo si colora di antico e a sua volta l'antico, dinamicamente, spesso indossa gli abiti dell'ultramodernità.

Infatti, nella voce esercito del Digesto italiano del 1895 Caroncini sottolineava che «l'uomo per naturale istinto, tende a difendere la sua persona, la sua famiglia, i suoi beni contro ogni minaccia ed attacco, ed in questa difesa impiega le sue forze fisiche e morali, e così facendo esercita nient'altro che il suo diritto, che ha da natura come l'istinto. Uguale potenza di conservazione e difesa ha lo Stato, che è l'uomo in grande, l'uomo più prossimo alla specie che non sia l'uomo singolo, dotato perciò di maggiore vitalità ed energia nel respingere le offese, vengano esse da forze interne organizzate a suo danno o dagli esterni nemici che attentino alla sua integrità, alla sua indipendenza, al suo decoro, ai suoi diritti»<sup>1</sup>. La Forza armata rappresenta l'espressione intima dell'*imperium* dello Stato. Se il fine primordiale dello Stato moderno è la conservazione del corpo sociale, sia nei rapporti esterni, con la difesa dello Stato contro ogni aggressione, tale compito non può che essere prioritariamente assegnato all'esercito che, come sostenuto da Lorenz von Stein è «la forza fisica, unitariamente organizzata, di tutto lo Stato»<sup>2</sup>.

Il costituzionalismo del Novecento forgiato dall'esperienza di due guerre mondiali ha inteso ridisegnare questo assunto conservandone però l'intima connotazione di protezione degli interessi nazionali, i quali, però, hanno superato col tempo le coordinate delle statualità, ossia il territorio e la sovranità.

L'evoluzione della difesa verso modelli di sicurezza governata da strutture internazionali o sovranazionali ha messo in discussione il legame tra la

<sup>1</sup> G. Caroncini, *Esercito*, in *Dig. it.*, vol. X, Unione Tipografica Editrice, Torino 1895-1898, p. 725.

<sup>2</sup> L. von Stein, *La scienza della pubblica amministrazione* (1884), trad. it. Utet, Torino 1897, p. 92.

difesa dei confini e le funzioni delle amministrazioni militari. Così lo sviluppo della tecnologia e delle minacce cibernetiche hanno conformato un ambito della difesa completamente sganciato dallo spazio fisico ed in cui la sovranità assume le forme della creazione di un confine virtuale dove assestare le ridotte digitali. Ciò nonostante nell'aria nuova continua annusarsi l'odore di qualcosa di antico: una specialità di un apparato, e di un ordinamento che lo regola, si assume necessaria alla funzionalità di un settore che rappresenta ancora l'*hard core* del potere pubblico; settore in cui si rivelano tutte le peculiarità e, per certi versi, le criticità generate dai paradigmi costituzionali che lo ispirano.

Se i contorni di questa specialità trovano nelle caratteristiche istituzionali della funzione, e nei principi che ne contrassegnano l'organizzazione, gli aspetti più qualificanti appare opportuno osservare il nuovo orizzonte tecnologico che sta segnando un ulteriore e definitivo mutamento della difesa. Infatti, il tradizionale modello, rappresentato dalle trincee ricolme di fanti francesi, raccontate da Stanley Kubrick nel film *Paths of glory* (1959), sta per essere soppiantato dalla futurologia narrata nel 1983 nel film *War games* (1983), in cui una guerra termonucleare globale può essere innescata da un adolescente dal computer di casa. Il "fortino digitale" pubblico è diventato il nuovo confine da proteggere e la funzione di difesa sembra assumere un nuovo volto la cui dimensione costituzionale non è stata ancora definita.

## 2. La dimensione costituzionale

A differenza di quanto si legge nella Costituzione tedesca, austriaca, ma anche nella spagnola e in quella portoghese (ossia in quegli ordinamenti che, al pari dell'Italia, hanno vissuto l'esperienza di un regime dittatoriale), la nostra Costituzione italiana non contiene una indicazione precisa dei compiti delle Forze armate.

Il primo comma dell'art. 52 Cost., nel proclamare che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino, fa così un'affermazione di altissimo significato morale e giuridico. Una volta soltanto si ritrova nella nostra Carta fondamentale la locuzione sacro dovere, che pertanto delinea un bene cui la Costituzione riconosce un supremo valore e accorda una tutela privilegiata.

La sacralità comporta che per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria, che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale, rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna legge potrebbe fare venir meno.

La difesa militare si caratterizza come una delle componenti dell'attività di difesa della patria. Infatti, si riconduce alla difesa della patria anche la difesa civile, la quale è svolta da un'amministrazione diversa da quella militare e che risulta orientata a fornire alla collettività gli strumenti per sopportare gli attacchi armati su obiettivi civili, a provvedere ai rifornimenti indispensabili alla popolazione ed a sostenere lo sforzo produttivo all'azione militare. L'art. 52 Cost. si pone quindi quale complemento al ripudio della guerra contenuto nell'art. 11 Cost.

Abbandonando l'orientamento tradizionale che vede nello strumento militare anche il mezzo per guerre di tipo offensivo destinate conseguire un'espansione territoriale e un ampliamento della sfera di potenza statale, la Repubblica confina l'utilizzo delle Forze armate nell'ambito di azioni di legittima difesa, volte a contrastare eventuali aggressioni. Infatti, «la Costituzione impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello "Stato di potenza", ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale»<sup>3</sup>.

Tuttavia, l'utilizzo dello strumento militare oltre confine può essere consentito, alla luce di quanto previsto dall'art. 11 Cost., allorché esso è finalizzato alla realizzazione della pace e della giustizia tra gli Stati. L'enunciato costituzionale, infatti, si pone in linea con tutte le Costituzioni del secondo dopoguerra nella misura in cui considera la pace, non più come semplice non belligeranza, bensì come un valore in sé, da perseguire costantemente ed in ogni possibile circostanza. Il ripudio della guerra si erge a principio fondamentale in quanto espressione dell'esigenza di garantire, da parte dell'Italia, la libertà degli altri popoli. L'Italia si impegna a ripudiare la guerra offensiva ed anche ad operarsi per la pace. In questo senso, il principio del ripudio della guerra non preclude in assoluto l'intervento militare poiché esso si configura come il divieto di uso della forza armata a scopi aggressivi ovvero per risolvere controversie. La Costituzione repubblicana impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost., 18 maggio 1999, n. 172.

militare funzionalizzata alla garanzia della libertà dei popoli e all'integrità dell'ordinamento nazionale.

### 3. Dalla “difesa” alle “difese”

Nonostante la Costituzione si ponga in evidente soluzione di continuità rispetto al sistema previgente, per lungo tempo non si è registrato un conseguenziale riordino legislativo che disegnasse l'assetto funzionale, organizzativo e ordinamentale delle Forze armate per quasi trent'anni. Così almeno sino alla metà degli anni Sessanta l'amministrazione militare risulta ancora imperniata sulle disposizioni in gran parte emanate durante il periodo fascista. Sebbene prima revisione di carattere ordinamentale si sia stata realizzata a metà degli anni Sessanta (dd.pp.rr. 18 novembre 1965, n. 1477 e n. 1478), solo alla fine degli anni Settanta è stata varata una riforma tesa ad armonizzare l'ordinamento militare ai principi costituzionali, anche precisando l'ambito funzionale delle Forze (legge 11 luglio 1978, n. 382)<sup>4</sup>.

L'amministrazione militare, vuoi sul piano tecnico-operativo, vuoi su quello strettamente tecnico amministrativo, è conformata dall'idea di una Forza armata funzionalizzata alla sicurezza della “Patria” e alla doverosa partecipazione dei cittadini alla sua realizzazione. Tale assunto trova riscontro nell'art. 1, comma 2, della legge n. 382/1978, secondo il quale compito dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica è assicurare, in conformità al giuramento prestato e in obbedienza agli ordini ricevuti, la difesa della Patria e concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità.

Nel contesto geo-politico del Secondo dopoguerra, in virtù della adesione alla NATO, della collocazione strategica dell'Italia, il ruolo prioritario delle Forze armate è totalmente focalizzato sulla difesa delle frontiere, dell'integrità territoriale, della libera disponibilità delle vie marittime e della generica tutela degli interessi nazionali. Pertanto, lo strumento militare nazionale è fortemente ancorato alla sua funzione difensiva, posto che in epoca di Guerra fredda, il ruolo-chiave delle Forze armate è quello di dissuadere eventuali minacce al territorio nazionale soprattutto provenienti dal blocco socialista.

<sup>4</sup> Per un'analisi delle implicazioni delle riorganizzazione dell'amministrazione militare si rinvia alla dettagliata disamina effettuata in R. Ursi, *L'amministrazione militare*, Giappichelli, Torino 2018, p. 49 ss.

In questa prospettiva, deve essere colto anche il riferimento alla salvaguardia delle libere istituzioni, contenuto nell'art. 1 della legge 382/1078, il quale si giustifica in relazione alle forti tensioni politiche sociali, che tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta hanno visto l'Italia teatro di attività di gruppi terroristici, sia di stampo marxista, sia di marca neofascista, nonché di progetti di colpo di stato, fortunatamente mai concretizzati.

Dopo la fine della Guerra Fredda il ruolo delle Forze armate ha visto un rapido cambiamento che ne ha anche spinto una profonda riorganizzazione.

In particolare, l'Italia ha visto crescere in modo esponenziale la sua presenza militare all'estero con la partecipazione a missioni di pace sotto l'egida dell'ONU. Il costante coinvolgimento di Forze armate italiane in aree di crisi attraverso un'ampia ed articolata gamma di operazioni ha rappresentato una costante della politica estera e di difesa italiana dalla fine del confronto bipolare. Da un complesso di forze essenzialmente statiche si è passati ad uno strumento militare sempre più "proiettabile" al di fuori dei confini nazionali.

Il mutato quadro storico e geostrategico, infatti, si riflette anche sul ruolo delle Forze armate, chiamate sempre più spesso a interventi in difesa della pace e dei diritti umani nel quadro delle iniziative della comunità internazionale. Le Forze armate, oltre al tradizionale e perdurante ruolo di difesa della sovranità e integrità nazionale, sono chiamate, allora, a una funzione più dinamica per garantire la stabilità e la sicurezza collettiva con operazioni di gestione delle crisi e di supporto della pace. Si tratta di una prospettiva secondo la quale gli interessi nazionali si tutelano anche attraverso il contributo alla realizzazione degli obiettivi di pace, stabilità, sicurezza, legalità, salvaguardia dei diritti umani e sviluppo della Comunità internazionale, dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica<sup>5</sup>

In altri termini, dal paradigma funzionale della difesa dei confini, ci si sposta sul paradigma della sicurezza, sia essa internazionale, sia essa interna.

Questa trasformazione del ruolo delle Forze armate è registrata dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 28 novembre 1997, n. 464 a mente del quale «lo strumento militare è volto a consentire la permanente disponibilità di strutture di comando e controllo di Forza armata ed interforze, facilmente integrabili in complessi multinazionali, preposte alla difesa del territorio nazionale e

<sup>5</sup> Ministero della Difesa, *Nuove Forze per un nuovo secolo*, Stato Maggiore della Difesa, Roma 2001.

delle vie di comunicazione marittime ed aeree, nonché finalizzato a partecipare a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace». Tale vocazione alla proiettabilità oltre confine risulta confermata, incidentalmente, anche dall'art. 20 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che individua, tra le funzioni del Ministero della difesa, anche i compiti spettanti allo Stato partecipazione a missioni a supporto della pace.

Inoltre, alla fine degli anni Novanta si assiste ad una riforma epocale dell'amministrazione militare: da una parte, si introduce il servizio militare femminile (legge 20 ottobre 1999, n. 380), dall'altra si pongono le basi per la sospensione del servizio di leva e la trasformazione delle Forze armate in senso professionale (legge 14 novembre 2000, n. 331)<sup>6</sup>.

Mentre la difesa della Patria, la salvaguardia delle libere istituzioni ed il concorso al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità hanno costituito per cinquant'anni il solo ed esclusivo compito istituzionale delle Forze armate costruite sulla leva obbligatoria, il mutamento di paradigma funzionale è definitivamente proclamato proprio dall'art. 1 della legge n. 331/2000, in cui, per la prima volta, si opera un esplicito riferimento all'art. 11 Cost., come titolo di legittimazione costituzionale delle missioni militari all'estero allo scopo di realizzare la pace e la giustizia fra le nazioni.

Tale disposizione è stata riversata nel vigente art. 89 del *Codice dell'ordinamento militare* (d.lgs. n. 66/2010) da cui emerge che «compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato» e che «le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza», ma, altresì, rafforza le due precedenti statuizioni prevedendo che le Forze armate sono investite del «compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte». In altri termini, dal paradigma funzionale della difesa ci si sposta sul paradigma della sicurezza, sia essa internazionale, sia essa interna<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Nel documento *Nuove Forze per un nuovo secolo* del 2001 vengono individuate le ragioni del superamento della leva ed il passaggio ad un esercito professionale: da una parte, la fine della Guerra Fredda, l'aumento dell'in-stabilità in Europa e nelle zone vicine, l'avvento di rischi diffusi e transnazionali, l'aumento delle missioni militari a sostegno della pace; dall'altra, il calo demografico, la riduzione dell'efficacia della leva (regionalizzazione e servizio di 10 mesi), l'aumento delle esenzioni e delle presenze nel servizio civile, il consenso politico-sociale per la sospensione della leva

<sup>7</sup> In proposito si rinvia all'accurata ricostruzione operata da E. Chiti, *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia e di difesa*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2016, p. 511 ss.

Pertanto, l'art. 89 c.o.m. enuclea i compiti delle Forze Armate, mettendoli in ordine di priorità. La priorità è assegnata alla “difesa esterna”, articolata in “difesa dello Stato” e “realizzazione della pace e della sicurezza” sul teatro internazionale in subordine si enucleano le possibili funzioni sussidiarie che si svolgono nell'ambito della c.d. difesa interna.

La partecipazione italiana alle missioni all'estero rappresenta il fulcro del cambiamento di prospettiva della funzione dell'impiego dello strumento militare negli ultimi trent'anni.

Nonostante la massiccia partecipazione dell'Italia a operazioni militari internazionali e la scelta di costruire un modello di difesa imperniato sulla proiettabilità all'estero delle nostre Forze armate, il nostro ordinamento non ha conosciuto una disciplina organica sulle missioni all'estero sino all'approvazione della legge 21 luglio 2016, n. 145 con la quale si è inteso, sia regolare l'esatto coinvolgimento degli attori istituzionali nel procedimento, sia offrire una più razionale definizione degli aspetti finanziari e amministrativi, nonché, in ultimo, fornire una chiarificazione rispetto i profili ordinamentali del personale impiegato all'estero.

Per comprendere l'esatta dimensione di tale impegno si può rammentare che l'Italia si pone al 19° posto nella lista mondiale dei Paesi contributori e la rende uno dei maggiori contributori nelle missioni di *peace-keeping* dell'ONU (prima tra i Paesi europei), al 2° posto nella lista dei Paesi Europei contributori nelle missioni a guida UE dopo la Spagna, tra il 2° - 3° posto nella lista dei Paesi contributori membri della NATO nelle operazioni a guida NATO (insieme a Stati Uniti e Germania)<sup>8</sup>.

L'impegno internazionale dell'Italia, che si estrinseca in larga misura nelle missioni militari e interventi di natura civile negli scenari di crisi, costituisce la risposta a persistenti minacce di carattere transnazionale e asimmetrico – il terrorismo, la radicalizzazione, l'insicurezza cibernetica, i traffici illeciti – e a fenomeni di instabilità potenzialmente pericolosi per la pace e la sicurezza della regione euro-mediterranea. Tale impegno si fonda su un approccio onnicomprensivo alle crisi, proprio dell'Unione Europea e pienamente condiviso dall'Italia, che correla l'intervento di carattere militare a iniziative diplomatiche tese alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, all'investimento nell'istruzione e nella cultura, alla protezione e attenzione alle donne, ai giovani e alle minoranze.

<sup>8</sup> Ministro della Difesa, *Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate* (anno 2019), in [www.senato.it](http://www.senato.it)

Per quanto riguarda la “difesa interna” l’art. 89 c.o.m. citato prevede che le Forze armate «concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza».

Si tratta di un compito che, seppur eccezionale e circoscritto, risulta comunque eminentemente correlato alle funzioni di ordine pubblico e disegna un aspetto funzionale, non certo eterodosso dal punto di vista storico, ma ugualmente significativo, della vocazione dello strumento militare alla tutela della sicurezza – intesa in senso ampio – che la legislazione e la normativa sovranazionale e internazionale sembrano veicolare. Infatti, in questa ottica, vanno inquadrati i compiti di contrasto al terrorismo internazionale attribuiti anche alla politica militare dell’Unione europea.

Affermare il concorso nello svolgimento di tali funzioni lascia intendere che esistano altre organizzazioni statali che, in modo diretto e prioritario, si occupano della salvaguardia delle libere istituzioni. Infatti, sembra corretto ritenere che compito della difesa militare sia la protezione dello Stato da ogni attacco violento, posto in essere in qualunque forma e, soprattutto, da qualsiasi parte provenga, ossia dall’esterno o dall’interno dello Stato. Pertanto, la “difesa della Patria” evocata dall’art. 52 della Costituzione non può che includere anche la salvaguardia delle libere istituzioni, soprattutto nell’attuale periodo storico dove le forme di guerra non ortodossa, conflitti a bassa intensità, terrorismo transnazionale hanno trasformato il concetto tradizionale di guerra.

Quindi, «la salvaguardia delle libere istituzioni» riguarda la capacità della singola istituzione di autodeterminarsi, in piena libertà, per quegli scopi di interesse generale per i quali la stessa istituzione è stata prevista. In altri termini, si tratta di assicurare che la volontà popolare (a qualsiasi livello: nazionale o locale) possa estrinsecarsi attraverso canali istituzionali a ciò predisposti dalla Costituzione, e senza condizionamenti che possano perturbarla o addirittura impedirne la formazione<sup>9</sup>.

Tutto ciò che può condizionare la possibilità di libera autodeterminazione delle istituzioni democratiche costituisce atto di turbativa che le Forze armate sono chiamate a contrastare. Su espressa richiesta dell’autorità politica, contro atti sovversivi o eversivi, o per ragioni di ordine pubblico, le Forze armate possono essere chiamate ad azioni preventive, dissuasive o repressive.

Occorre precisare, però, che si è in presenza di un compito sussidiario,

<sup>9</sup> G. Corso, *La difesa e l’ordine pubblico*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna 1984, p. 957 ss.

posto che la possibilità concreta per tutti i cittadini di partecipare all'organizzazione dello Stato, attraverso le procedure e le istituzioni democratiche a ciò demandate, sono il compito prioritario riservato alle Forze d'ordine, ossia le Forze di polizia. Il carattere sussidiario dell'intervento delle Forze Armate in tale settore postula una situazione di estrema gravità ed urgenza che esuli dall'ordinaria gestione dell'ordine pubblico. Tale intervento sussidiario rimanda alla responsabilità dell'autorità politica che lo attiva allo scopo di tutelare l'ordine costituzionale costituito<sup>10</sup>.

Tuttavia, nel corso degli anni si è assistito ad un impiego delle Forze armate anche nell'ambito di politiche di contrasto alla criminalità. Sul punto occorre ricordare che le Forze armate italiane hanno da sempre svolto, in genere per periodi molto limitati, il ruolo classico della difesa della sovranità nazionale, ossia quello orientato alla difesa della stabilità interna del Paese, attraverso l'impiego di reparti in attività di controllo del territorio. La disciplina normativa della materia ha trovato una definizione normativa prima nell'art. 18 della legge 26 marzo 2001, n. 128 e successivamente nell'art. 7-bis della legge 24 luglio 2008, n. 125. In attuazione di questa disposizione è stato previsto l'impiego delle forze armate anche per il contrasto e la prevenzione della microcriminalità urbana (Operazione "Strade Sicure").

Dal 2008 il suddetto programma è stato rinnovato ogni anno. I successivi provvedimenti normativi, adottati a seguito dell'evoluzione del contesto di sicurezza o in risposta a calamità naturali o grandi eventi, hanno progressivamente prorogato la durata dell'intervento e aumentato il numero massimo del contingente: originariamente determinato in 3.000 unità, esso ha raggiunto nel 2021 il volume di circa 7.800 unità. Tale è il contingente autorizzato dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020, commi 1023-1024) come integrato dai decreti legge n. 18/2020 e n. 34/2020, emanati a seguito dell'emergenza Covid-19. Infatti, con lo scoppio della pandemia si è verificata un ampliamento della missione dell'operazione "Strade sicure", la cui funzione di presidio territoriale è stata allargata anche al controllo dei movimenti dei cittadini per il rispetto delle misure di distanziamento fisico imposte dalla profilassi sanitaria.

Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 225 del 1992, le Forze Armate partecipano al Servizio Nazionale della Protezione Civile e concorrono alla tutela della collettività nazionale in caso di danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni. L'art. 89 c.o.m. giustifica l'intervento delle

<sup>10</sup> Ivi, p. 958.

Forze armate per lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità.

Di fronte a eventi emergenziali o critici, l'Esercito Italiano, la Marina Militare, l'Aeronautica Militare e l'Arma dei Carabinieri forniscono supporto logistico e operativo, personale qualificato, strumenti e mezzi. Il concorso delle Forze Armate è assicurato attraverso le unità operative dislocate sull'intero territorio nazionale, che è suddiviso in aree di responsabilità (le regioni militari) e zone di intervento (i comandi militari di zona). Il collegamento con il Servizio nazionale della Protezione Civile è assicurato dallo Stato maggiore della difesa a livello nazionale e dal Comando della Regione militare a livello regionale.

In caso di calamità naturali, le Forze Armate attivano immediatamente uomini e mezzi per le attività di ricerca e soccorso della popolazione, la rimozione delle macerie e l'allestimento dei campi base dei soccorritori e delle aree di ricovero della popolazione e mettono a disposizione risorse di terra, aeree o navali per l'afflusso dei soccorritori e il trasferimento dei feriti.

Tale funzione si è rivelata anche durante la prima parte della pandemia da Covid-19 in cui le Forze Armate hanno messo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili. con l'invio di medici e infermieri militari, l'allestimento di strutture sanitarie campali, la predisposizione di strutture sanitarie militari di accoglienza per i pazienti, l'allestimento di ospedali da campo e di strutture sanitarie militari per accogliere i pazienti, i voli sanitari di emergenza e in bio-contenimento e i trasporti di materiale sanitario.

In altri termini, la difesa retoricamente rappresentata dal milite con l'elmetto "hadrian" a presidio di una ridotta aggredata dalla avanzata del nemico (dimenticandosi che in tutte le vicende belliche che hanno coinvolto l'Italia, l'esercito italiano è stato inizialmente aggressore) ha lasciato spazio prevalente riferibile al modello del gendarme della pace internazionale, oppure del poliziotto sulle strade di periferia, o ancora del soccorritore dopo un disastro naturale.

#### **4. L'orizzonte cibernetico e le nuove sfide**

Nel punto 32 del Libro bianco della difesa e della sicurezza del luglio del 2015, il Ministero della Difesa ha osservato che

il mondo sta divenendo sempre più connesso e integrato e tale situazione porta alla possibilità di avere accesso universale alle conoscenze e all'informazione. La parti-

colare dipendenza dell'Occidente da un sistema di reti informatiche che sia funzionante, sicuro e resiliente comporta l'affermazione di un nuovo dominio operativo, quello cibernetico, che dovrà essere presidiato e difeso. Gli effetti di attacchi cibernetici alle reti o ai servizi informatici possono essere particolarmente distruttivi per i Paesi occidentali e, se di successo, comportare effetti sulla società paragonabili a quelli di un conflitto combattuto con armi convenzionali.

Lo spazio cibernetico, definibile come un ambiente complesso risultante dall'interazione di persone, software e servizi su internet per mezzo di dispositivi tecnologici e reti ad esso collegati, costituisce, quindi, l'ambito in cui gli "orizzonti di gloria" si stanno evolvendo. Il cyberspazio è un *medium* virtuale ed intangibile che ha una proiezione nella realtà attraverso la sovrapposizione di tre livelli: uno fisico costituito dalle infrastrutture di rete e dai dispositivi elettronici che consentono lo scambio di dati; uno logico che si manifesta nei codici che permettono ai sistemi di funzionare ed interconnessi; ed in ultimo uno sociale che attiene alla interazione on line tra persone, tra persone e macchine, nonché tra macchine e macchine. In altri termini, si è in presenza di un'arena resa possibile dall'innovazione tecnologica che permette di operare su campi elettronici, i domini spaziali dei quali trascendono le limitazioni tradizionali di tipo territoriale, governativo, sociale ed economico.

Da un punto di vista ambientale lo spazio cibernetico si presenta come un ambiente virtuale, privo di confini fisici nel senso tradizionale del termine, uno spazio indefinito nel cui ambito non esiste divisione tra pubblico e privato. In quanto dominio creato dall'uomo lo spazio cibernetico è, inoltre, in continua evoluzione e implementazione, in connessione con la rapidità e pressoché ininterrotta evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*information, and communication technology*, ICT) grazie alle quali vengono erogati in misura crescente servizi essenziali per la collettività e strategici per il Paese<sup>11</sup>.

Tale spazio consente nuove opportunità di competizione e conflitto, di acquisizione di potere ed influenza. La circostanza che sia uno spazio creato dall'uomo, e da esso modificabile, ha contribuito a rivedere le dinamiche delle interazioni umane superando i concetti classici di partecipazione politica, dibattito politico, processo decisionale, pace e guerra<sup>12</sup>. Infatti, in questa quinta dimensione si rimpiazza il tempo convenzionale con il *real time*; si

<sup>11</sup> Cfr. Camera dei deputati, *Dominio cibernetico, nuove tecnologie e politiche di sicurezza e difesa cyber*, Documentazione n. 83, 24 settembre 2019, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>12</sup> L. Martino, *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica & Società*, n. 1, 2018, p. 62.

trascendono i limiti geografici e della localizzazione fisica; si penetrano i confini e gli ordinamenti giuridici; in una fluidità in continua modificazione si abbattano gli ostacoli all'attività e partecipazione politica; si oscurano l'identità degli attori e delle connessioni nonché meccanismi della responsabilità<sup>13</sup> propri degli ordinamenti sovrani. Così, dematerializzazione, decentramento, denazionalizzazione, deterritorializzazione, nonché un accesso libero al settore cibernetico costituiscono i fattori di una diversa rappresentazione degli indici di potenza degli attori a livello internazionale, i quali non sono più necessariamente stati sovrani. Ciò si rivela in una *diffusion of power* che, mettendo in discussione la tradizionale prerogativa degli Stati, ossia il monopolio della violenza, favorisce il protagonismo di attori non governativi<sup>14</sup>. In altri termini, come attentamente osservato, gli Stati nazionali – retaggio della pace *westfaliana* – si vedono erodere le loro prerogative da nuovi attori (sub nazionali, transnazionali, non statali, multinazionali, individui) che si muovono ed interagiscono all'interno di un *ungoverned space* privo di un quadro normativo di riferimento, la cui natura dinamica e instabile che dà forma ad una nuova geografia del potere<sup>15</sup>.

In questo contesto le minacce all'integrità dello Stato da temere non sono l'invasione di un esercito nemico, come nella prima metà del Novecento, ovvero l'attacco missilistico, come nella seconda metà, e neanche più un attentato terroristico di vasta scala, all'inizio del nuovo millennio, bensì un attacco cibernetico, idoneo ad inibire il funzionamento dei sistemi informatici dei gangli vitali della vita di un Paese. L'attacco cibernetico può utilizzare diverse tecniche e tattiche e proporsi diversi obiettivi: intercettazione di dati; inabilitazione delle reti e degli equipaggiamenti informatici nemici; attacco alle infrastrutture critiche (elettricità, gasdotti e oleodotti, rete delle telecomunicazioni commerciali e finanziarie, trasporti ecc.).

Le modalità di attuazione degli attacchi vanno dal superamento dei sistemi protettivi e dall'entrata nelle reti informative e nelle banche dati, con finalità varie, all'attacco massiccio condotto da unità specializzate, alla diffusione di virus informatici, per neutralizzare reti, sistemi d'arma o di comando, di controllo e di comunicazione. Così gli attacchi possono pregiudicare la fornitura di servizi essenziali ai cittadini e possono avere anche effetti potenzialmente distruttivi se impiegati per indurre il malfunzionamento

<sup>13</sup> Cfr. U. Gori, *Lo spazio cibernetico tra esigenze di sicurezza nazionale e tutela delle libertà individuali*, in *Informazioni difesa*, suppl. al n. 6, 2014, p. 7.

<sup>14</sup> Cfr. J.S. Ney, *The Future of Power*, PublicAffairs, New York 2011, p. 135.

<sup>15</sup> Cfr. L. Martino, *op. cit.*, p. 72.

delle infrastrutture critiche generando danni materiali ingenti e la potenziale perdita di vite umane. Gli eventi perniciosi nella virtualità spazio-cibernetica possono pertanto producono effetti iper-reali.

Si è dunque in presenza di un ambiente in cui anche la differenza tra civile e militare perde di significato: le tecnologie ICT, inventate nel settore militare, diffuse e prodotte per l'ambito civile, si trasformano in mezzi offensivi anche di portata globale. Il governo statunitense ha definito un attacco cibernetico come *action taken in cyberspace that create noticeable denial effects (i.e., degradation, disruption, or destruction) in cyberspace or manipulation that leads to denial that appears in a physical domain and is considered a form of fires*<sup>16</sup>.

L'attacco cibernetico si serve di un algoritmo codificato a mezzo di un computer per diffondere degli effetti pregiudizievoli, estremamente variegati, a seconda della tipologia di attacco o del sistema bersaglio di questo. In effetti, il termine attacco cibernetico ricomprende una vasta gamma di tecniche ostili attuabili attraverso un codice. Gli strumenti di attacco, ad esempio, possono essere il *malware*, ovvero un programma avente lo scopo di cagionare danni diffusi, quali il disturbo del funzionamento di una rete, la sottrazione di informazioni, l'accesso non autorizzato a reti o sistemi. oppure il c.d. il DDoS (*distributed denial of service*), il cui scopo è impedire a un sistema (server) di erogare i servizi di competenza ai sistemi richiedenti (client).

Poiché la protezione dello spazio cibernetico è essenziale per un Paese emerge la necessità di una "difesa cibernetica" (*cyber-defence*), intesa come l'insieme della dottrina, dell'organizzazione e delle attività atte a prevenire, rilevare, limitare e contrastare gli effetti degli attacchi condotti tramite lo spazio cibernetico. Non si tratta, però, di una declinazione della tradizionale funzione statale, quanto piuttosto di una nuova funzione, potenzialmente assorbente anche dell'altra, che più correttamente qualifica la sicurezza nazionale in termini peculiari sul piano organizzativo. La territoriale difesa dei confini lascia il campo il presidio del "perimetro cibernetico", il quale mira assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici non solo dell'apparato pubblico ma anche degli enti e degli operatori nazionali privati. Si disegna un fortino i cui bastioni sono per loro natura mobili e variabilmente conformabili in ragione dell'evoluzione tecnologica. Bastioni che non sono difesi da indefessi militi con fucili e cannoni, bensì da ingegneri, esperti di *compliance* privati e macchine intelligenti. La difesa digitale è fatta di impianti idraulici, cablaggi e riparazione di buche.

<sup>16</sup> Cfr. Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America, *Dictionary of military and associated terms*, Novembre 2021, in [www.jcs.mil](http://www.jcs.mil).

Un estenuante e certosino lavoro di osservazione e manutenzione di sistemi e di reti e software che nulla ricorda l'impresa di un addestrato membro di un reparto operativo speciale<sup>17</sup>.

L'Italia, negli ultimi dieci anni, ha rafforzato le proprie capacità militari nello spazio cibernetico, attraverso apposite strutture di comando e controllo.

A sua volta il Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel marzo del 2017 attribuisce al Ministero della Difesa il compito di dotarsi della capacità di pianificare, condurre e sostenere operazioni nello spazio cibernetico e questo per prevenire, localizzare difendere, contrastare e neutralizzare le minacce e le azioni avversarie a danno dei sistemi e dei servizi della difesa, sia sul territorio nazionale, sia sui teatri operativi fuori dai confini nazionali, nel quadro delle missioni militari. In particolare, il Ministero della Difesa definisce e coordina la politica militare, la *Governance* e le capacità militari nell'ambiente cibernetico; pianificare, condurre e sostenere operazioni (Computer Network Operations – CNO) nello spazio cibernetico atte a prevenire, localizzare, difendere (attivamente e in profondità), contrastare e neutralizzare ogni possibile minaccia e/o azione avversaria cibernetica, portata alle reti, ai sistemi ed ai servizi della Difesa sul territorio nazionale o nei teatri operativi fuori dai confini nazionali, nel quadro della propria missione istituzionale. In tale quadro, la Difesa negozia le intese e gli accordi internazionali di disciplina della materia, coordina le proprie attività nel settore cyber- militare con NATO, EU e le Difese di altri Paesi amici e alleati.

Tuttavia, l'assetto organizzativo è stato di recente arricchito con l'istituzione della Agenzia della cyber-sicurezza nazionale, operata con il d.l. 14 giugno 2021, n. 82, conv. in legge 4 agosto 2021 n. 109, la quale ha attratto a sé una buona parte delle competenze in materia sulla base di una lettura integrata della dell'architettura di cyber-sicurezza che include anche gli aspetti correlati al *cyberwarfare*. Al riguardo appare opportuno segnalare come l'art.1 fornisca una definizione normativa di cyber-sicurezza come l'insieme di attività necessarie per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e garantendone la resilienza, anche ai fini della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico.

<sup>17</sup> W.J. Lynn, *Defending a new domain*, in *Foreign Affairs*, n. 5, 2010, p. 97.

Ai fine che qui interessa il quadro complessivo della recente normativa si caratterizza, in primo luogo, per avere ricondotto la cyber-difesa alla sicurezza nazionale e quindi, sul piano istituzionale, ha previsto la primazia del Presidente del Consiglio dei Ministri supportato dal un Comitato interministeriale a detrimento delle funzioni del Ministro della Difesa; ed in secondo luogo, l'aver disegnato una architettura in cui un ruolo fondamentale è svolto da soggetti privati ai quali viene imposto di difendere il perimetro cibernetico, in quanto è il settore privato che detiene nei nostri Paesi a democrazia liberale la proprietà della stragrande maggioranza delle strutture nazionali. In quest'ultimo caso si potrebbe inverare una forma del dovere di cui all'art. 52, comma I, Cost. La patria non si deve difendere dal nemico alle porte ma da un algoritmo attivato da un click.

In questo contesto cibernetico le articolazioni delle Forze Armate devono essere impegnate in continuo aggiornamento e in una perdurante attività di monitoraggio degli ecosistemi cyber nazionali ed internazionali al fine di prevenire, nell'ottica Sicurezza Nazionale, qualsiasi tipo di minaccia, sia essa proveniente dall'interno che dall'esterno del "fortino".