

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7102



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 1/2011

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN: 978-88-8311-852-4

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

PARTE I

ATTI DEL CONVEGNO

L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico

Università Cattolica del Sacro Cuore – 7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento
di Scienze Politiche.....11

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero,
Segretario Generale Delegato della NATO15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO23
DI MASSIMO DE LEONARDIS

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico47
DI GIANCARLO ARAGONA

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo53
DI ANTONGIULIO DE' ROBERTIS

La riforma dei comandi militari della NATO63
DI FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Le forze terrestri della NATO.....69
DI ANTONIO LI GOBBI

Le forze navali della NATO81
DI PIER PAOLO RAMOINO

Le forze aeree della NATO.....91
DI MAURIZIO LODOVISI

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero	105
DI FABRIZIO PARRULLI	
La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi.....	113
DI CARLO CABIGIOSU	
L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche, il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia	121
DI CARLO JEAN	

PARTE II
MISCELLANEA

NATO: The Management of Diversity.....	139
DI FEDERICO ROMERO	
L'immigrazione clandestina via mare: problematiche giuridiche e operative	151
DI RAIMONDO POLLASTRINI	
The State and the Churches in Germany: A Story of Competition and Conciliation	167
DI MICHAEL GERMANN	
<i>Gli Autori</i>	185
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	189

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero

di FABRIZIO PARRULLI

Prima di entrare concretamente nel tema di oggi, riguardante il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero, credo che sia importante tracciare, per grandi linee, il quadro generale di riferimento del nuovo scenario all'interno del quale si determinano e si sviluppano i problemi che incidono sulle condizioni di sicurezza della comunità internazionale.

Ritengo che ciò sia importante per meglio comprendere le ragioni che determinano lo sviluppo delle operazioni interforze e multinazionali in tutte le loro diverse molteplicità e, quindi, capire appieno capacità, ruolo e possibili contributi dell'Arma dei Carabinieri. Accennerò pertanto al concetto operativo delle oramai note Unità Multinazionali Specializzate (*Multinational Specialized Unit* – MSU) che, sviluppato dall'Arma in seno alla NATO, si è evoluto, in ambito Unione Europea, nelle *Integrated Police Units* (IPU) e con il nome di *Formed Police Unit* (FPU) in quello delle Nazioni Unite. Illustrerò il nuovo ruolo svolto dall'Arma nelle operazioni all'estero, soprattutto nell'ambito del processo di ricostruzione di un Paese e con particolare riferimento al contesto afgano. Descriverò quindi come, sulla base dell'esperienza maturata nei citati settori, si è pervenuti alla realizzazione della Forza di Gendarmeria Europea e del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units*. Chiuderò il mio intervento con alcune considerazioni finali.

È evidente che oggi le problematiche della sicurezza, per tutti i Paesi del mondo, si muovono sempre su uno scenario mondiale, che non esclude alcuna area del pianeta. Le distanze geografiche hanno perduto gran parte del loro significato e, quindi, tutti i fenomeni sociali, economici e politici e le relative patologie si sviluppano normalmente su un piano globale. In questo scenario tutte le forme di criminalità, traffici illeciti di ogni tipo, terrorismo

compreso, ovvero le cause che generano problemi o addirittura crisi regionali, trovano quasi sempre coinvolgimenti e riferimenti transnazionali e possono originare processi di destabilizzazione strisciante, giustificando ampiamente il convincimento che la minaccia alla sicurezza dei vari Paesi sia da ricercare indipendentemente dall'area in cui essi hanno effettivamente origine. In sostanza vi è ormai una consapevolezza concreta e diffusa che nessuno Stato oggi possa pensare di chiudersi nel suo piccolo mondo per gestire autonomamente il problema della sicurezza, che dipende invece, in larga parte e in senso lato, dal clima di sicurezza e di stabilità presenti ovunque nel mondo.

Questo radicale cambiamento del contesto strategico di riferimento e del tipo di minaccia ha determinato anche l'evoluzione dell'approccio dell'Alleanza Atlantica nel fronteggiare le possibili situazioni di crisi. Infatti, il nuovo Concetto Strategico della NATO sposta l'asse di riferimento verso aspetti che coniugano in modo sinergico e integrato lo sforzo militare con quello civile. Questo diverso approccio vede lo strumento militare chiamato non più ad "annullare" la potenziale offensività di un obiettivo, quanto piuttosto a "stabilizzare" un ambiente in cui fattori negativi deprimono ogni capacità di sviluppo. In tale quadro la stabilizzazione e la ricostruzione, condotte in stretta collaborazione e consultazione con gli altri attori, nell'ottica del *comprehensive approach*, rivestono un aspetto essenziale.

Ed è per tale ragione che l'Alleanza, conscia delle ambiziose sfide del futuro, sta adattando le strutture creando anche specifiche capacità di pianificazione integrata civile/militare, fulcro della capacità di gestione delle crisi.

In questa situazione l'impiego delle forze di polizia a ordinamento militare trova una sua precisa collocazione, tenuto conto che tali forze sono in grado di svolgere compiti operativi di imposizione dell'ordine e della sicurezza pubblica (*law enforcement*), nonché di fornire l'assistenza necessaria per la ricostruzione e il funzionamento delle istituzioni locali (*institution building*).

Le caratteristiche degli interventi nelle aree destabilizzate, come sappiamo bene, possono essere collocate su un largo spettro, all'interno del quale si può genericamente affermare che ogni crisi è composta da alcune fasi che, nella più ampia accezione e a semplice titolo di

convenzione, possono essere sintetizzate in: prevenzione, intervento, stabilizzazione, ricostruzione e monitoraggio strategico.

Altri elementi caratteristici delle crisi sono le cosiddette “transizioni” che, in relazione allo scenario, impiegano anche notevoli archi temporali e di norma risultano particolarmente critiche nella loro gestione.

All'interno di questo *range* è possibile individuare un segmento, alquanto ampio, che non è più riferibile esclusivamente ad attività operative prettamente militari, ma che non è ancora configurabile come impegno attribuibile agli ambiti della pura assistenza tecnica o umanitaria. In questo segmento trova particolare valenza l'impiego delle forze di polizia a ordinamento militare, come l'Arma dei Carabinieri capace di integrarsi perfettamente con le altre forze militari presenti in teatro, ma anche di operare concretamente alla stabilizzazione dell'area in stretta coordinazione con le strutture civili in particolare quella di polizia.

Ecco, in questi contesti strategici, l'Arma dei Carabinieri è stata chiamata a dare il suo contributo, valorizzando, per quanto possibile, le sue caratteristiche peculiari che sono state l'*habitus* istituzionale assunto nella sua lunga storia. Sin dal primo momento l'Arma ha sempre avuto la duplice connotazione di Forza Armata e forza di polizia e in tale veste ha sempre operato sia in contesti tipicamente militari sia in ambiti non militari per mantenere o ripristinare l'ordine e la sicurezza pubblica o più semplicemente per finalità di sostegno socio-umanitario.

Tali peculiarità rendono pertanto l'Arma strumento estremamente flessibile, in grado di assolvere, anche contemporaneamente, compiti fortemente differenziati tra loro, tra i quali assumono particolare rilievo la gamma di attività investigative qualificate per realizzare il contrasto avanzato nella difesa del Paese.

L'istituzione partecipa alle più significative iniziative nel settore del *peacekeeping* sotto egida ONU, UE, NATO o in forza di accordi multinazionali. A oggi, sono circa settecento i Carabinieri impegnati nei Balcani, in Libano, in Medio Oriente, in Georgia, a Cipro, in Congo, in Iraq e in Afghanistan.

In tale contesto l'Arma ha sviluppato, nel 1998, un proprio originale modello di intervento con i reggimenti *Multinational Specialized Units* (MSU), nei quali l'istituzione ha trasferito gradualmente, in modo

equilibrato e coordinato, le procedure operative e i moduli organizzativi efficacemente già impiegati in Patria dalle sue variegate componenti.

Dal mese di agosto del 1998 fino al dicembre 2004 un reggimento MSU a guida Arma è stato schierato in Bosnia nell'ambito della missione SFOR, quale strumento specializzato nella raccolta delle informazioni per finalità di polizia e nel settore della sicurezza pubblica.

Il successo e l'efficacia della formula organizzativa testata in Bosnia ha portato alla sua applicazione anche nel contesto di altre operazioni della NATO in Albania e in Kosovo nel 1999, ove è tuttora presente un reggimento nella missione NATO, nonché nell'ambito dell'intervento multinazionale in Iraq dal 2003 al 2006.

L'esperienza maturata dalle MSU nella NATO ha influito anche sul processo europeo per la costituzione di una capacità di polizia per la gestione delle crisi internazionali. Mi riferisco alle Unità integrate di polizia, la prima delle quali è stata schierata in Bosnia, in sostituzione del reggimento MSU, nel dicembre 2004.

L'unità ha assolto, fino allo scorso mese di dicembre, compiti di mantenimento dell'ordine pubblico, di prevenzione dei reati e di investigazione in supporto della polizia locale.

Ma è indubbiamente l'Afghanistan il teatro operativo in cui oggi l'istituzione è maggiormente impegnata, sia nell'ambito della NATO *Training Mission* sia in ISAF (*International Security Assistance Force*), nella delicata attività di formazione e ricostruzione delle forze di polizia collassate o inefficienti.

Infatti, la NATO ha assegnato all'Italia – e in particolare all'Arma – non solo la *leadership* di tre importanti poli addestrativi (Adraskan, Herat e Kabul), ma anche la posizione da Ufficiale Generale quale comandante del *Combined Training Advisory Group – Police* (CTAG – P), con responsabilità di coordinamento dell'attività addestrativa svolta dai diversi Paesi NATO a favore delle forze di polizia afgane. Ciò è avvenuto per l'altissima reputazione di cui l'Arma gode nel settore della formazione, che è un "nostro" terreno di eccellenza e di *expertise*, cruciale nel contesto delle missioni di stabilizzazione. È un'eccellenza che ci siamo costruiti in campo internazionale, in particolar modo, negli ultimi due decenni, dai Balcani all'Iraq.

Ed è grazie all'esperienza maturata in Iraq, ove l'Arma è ancora oggi impegnata nell'attività di riorganizzazione di quella polizia federale e della *oil police*, che si è realizzata nel teatro afgano la sintesi

dell'evoluzione del concetto di impiego delle forze strutturate sul modello "Carabinieri".

In tale contesto operativo, infatti, l'Arma fornisce un pacchetto di capacità organico e coerente che non si limita solo all'addestramento dei poliziotti locali, ma, in un'ottica di lungo periodo, prevede anche la formazione di coloro che, in futuro, saranno deputati ad assolvere le funzioni di addestratori (c. d. *train the trainers*), sia in materie generiche di polizia, sia in settori più specialistici e complessi quali possono essere le investigazioni, i rilievi tecnici, le indagini forensi, ecc.

Il vero valore aggiunto, poi, dell'intera attività condotta dagli addestratori dell'Arma è comunque rappresentato dal fatto che la formazione non è limitata alla mera somministrazione e acquisizione di nozioni che permetteranno agli afgani di poter "fare", quindi svolgere i previsti compiti. Essa è, invece, sviluppata con l'intento ultimo di "far acquisire" ai futuri operatori di polizia quell'*habitus* mentale che, per l'importanza della funzione svolta, deve portare a un intimo convincimento teso al rispetto non solo delle leggi, ma anche di un'etica professionale superiore, costruendo in ciascuno di loro un'incrollabile fede, contagiosa di legalità e di fiducia.

Tutto ciò assume particolare rilievo laddove si consideri che la polizia afgana è afflitta, oggi, dal problema della corruzione che ne impedisce la reale crescita e rappresenta il maggior ostacolo nella percezione, da parte della popolazione, come di uno strumento credibile e affidabile.

Ma ancor più il "pacchetto d'intervento" proposto alle forze di polizia afgane si estende anche alla successiva (all'addestramento) funzione di *mentoring* attraverso una "assistenza a domicilio" in favore dei comandanti locali a livello regionale e provinciale, nei settori ritenuti più importanti (logistica, personale, polizia e comunicazioni).

Sono queste le delicate funzioni svolte dai Carabinieri *mentor* che, inseriti in un articolato dispositivo (*Police Operational Mentoring e Liaison Teams* – POMLTs) deputato a garantire la sicurezza e l'auto-protezione, si spostano quotidianamente per raggiungere i comandi della polizia locale, per fornire consulenza e assistenza nelle diurne attività di polizia, con lo scopo ultimo di fare acquisire ai comandanti e al personale la *forma mentis* necessaria allo svolgimento delle delicate funzioni connesse con il ruolo rivestito.

I Carabinieri impegnati nel centro addestrativo di Adraskan e nei citati POMLTs, indossano i colori della Forza di Gendarmeria

Europea (EGF), diventando così parte dell'iniziativa multilaterale che schiera in quel teatro forze di gendarmeria di Francia, Italia, Olanda e Spagna per l'addestramento dell'*Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) e il *mentoring* dell'*Afghan Uniform Police* (AUP).

La Forza di Gendarmeria Europea (EGF) nasce, sulla base dell'esperienza maturata nelle missioni all'estero, come strumento a disposizione delle organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi in ambienti instabili. EGF, in sintesi, è una struttura multinazionale sorta nel settembre 2004 in grado di intervenire in aree di crisi, sotto egida dell'Unione Europea, della NATO o delle Nazioni Unite, anche con compiti di formazione delle forze di polizia locali.

Il crescente interesse per la neo-costituita forza è stato accompagnato dall'ingresso della Romania (*Jandarma*) quale ulteriore membro, della Turchia (*Jandarma*) quale osservatore, nonché di Polonia (Gendarmeria Militare Polacca) e Lituania (*Public Security Service*) in qualità *partner*.

La valutazione sull'apertura a nuovi Paesi è subordinata comunque al possesso sia di un requisito tecnico (essere una forza di polizia a ordinamento militare) che di un requisito politico (essere Paese Membro ovvero candidato all'ingresso nell'Unione Europea).

Il Quartier Generale di EUROGENDFOR si trova a Vicenza nella stessa caserma dell'Arma che ospita il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU).

E questo non a caso, poiché anche il CoESPU nasce come struttura formativa a vocazione internazionale, nel 2005, in attuazione degli impegni assunti dall'Italia nel contesto del piano di azione adottato dal vertice G-8 di Sea Island del 2004, per estendere la Capacità globale per le operazioni di supporto alla pace, con particolare attenzione ai Paesi africani.

Presso il centro vengono svolti corsi in lingua inglese e francese, per ufficiali superiori, nonché per ufficiali inferiori e sottufficiali appartenenti a forze di polizia, soprattutto del tipo Carabinieri/*Gendarmerie*, diversificati in base ai profili professionali e al prevedibile impiego. Lo scopo dei corsi è quello di addestrare la *leadership* e i quadri di "Unità Formate di Polizia – FPU" per l'impiego da parte delle Nazioni Unite, nelle missioni di pace.

Dagli iniziali sei Paesi (Giordania, India, Marocco, Senegal, Camerun e Kenia) partecipanti al primo corso, si è passati a ventidue nazioni (Bangladesh, Burkina Faso, Benin, Camerun, Egitto, Gabon,

Giordania, Indonesia, Kenia, India, Mali, Marocco, Nepal, Nigeria, Pakistan, Romania, Senegal, Serbia, Sudafrica, Togo, Ucraina e USA).

A oggi, al termine della sua prima fase di vita, sono stati addestrati più di 3.000 tra ufficiali superiori, ufficiali inferiori e sottufficiali. L'attività formativa del CoESPU si è ampliata anche verso attività di particolare interesse internazionale, quali la certificazione per l'impiego in Unità Specializzate o Integrate di Polizia, il contrasto alla minaccia asimmetrica e la polizia militare internazionale. Sotto l'egida dell'UNESCO si svolgono poi corsi per la tutela del patrimonio artistico.

Il CoESPU è anche un centro utilizzato dall'Unione Europea nell'ambito del più ampio "Strumento di Stabilità": nella recente esercitazione *EUPFT09* sono stati addestrati oltre seicento funzionari di venticinque forze di polizia, provenienti da diciannove diversi Paesi europei, per l'impiego in missioni di pace.

Il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* di Vicenza continuerà a curare anche nel triennio 2011-2013 l'addestramento delle polizie straniere, sulla base dell'accordo recentemente rinnovato con gli Stati Uniti, partner strategico dell'iniziativa.

In particolare il centro svilupperà corsi per comandanti di *Formed Police Unit* (FPU), concetto adottato in ambito Nazioni Unite ed espressamente ispirato alle MSU e alle IPU, con l'obiettivo di preparare i comandanti di tali unità che dovranno essere impiegati nelle missioni delle Nazioni Unite.

Il corso "Relazioni polizia, civili e militari", teso a incrementare conoscenze reciproche, condividere meccanismi di coordinamento nonché a fornire strumenti e metodologie necessari ai principali attori della *Peace Support Operation* (PSO).

Il corso "Operazioni ad alto rischio" è invece destinato a ufficiali inferiori/sottufficiali di reparti speciali al fine di aumentare le conoscenze e le tattiche in operazioni risolutive nel corso di PSO.

Infine, il corso per la prevenzione dei reati in materia sessuale è volto ad aumentare le conoscenze nello specifico settore per lo svolgimento di indagini durante una PSO.

Inoltre, il CoESPU alimenterà con proprio personale i *Mobile Assistance Teams*, strumento flessibile e attagliato alle esigenze dei Paesi contributori, attraverso cui viene fornito a domicilio, presso centri formativi degli stessi Paesi o regionali, un addestramento specifico a

favore di Unità Formate di Polizia in vista di un loro impiego in operazioni a guida ONU.

Credo che questo sia il momento per tracciare una rapida conclusione di quanto finora illustrato, utile per alcune considerazioni.

Si può affermare che nel quadro delle forze di stabilizzazione con compiti di polizia, i Carabinieri, più di ogni altra forza tipo gendarmeria, oggi possono vantare un bagaglio di esperienza, competenze dottrinali, operative e logistiche necessarie per guidare efficacemente l'ineludibile processo di sviluppo delle capacità in questo settore, che rappresenta un aspetto del più ampio fenomeno della globalizzazione. Le MSU, incentrate sull'indiscussa *leadership* dell'Arma dei Carabinieri e appartenenti all'esperienza della NATO hanno, di fatto, costituito il primo passo verso la creazione di un più articolato sistema di forze di stabilizzazione con funzioni di polizia, organizzato, multinazionale e con vocazione globale. Infatti, i concetti alla base di MSU, tuttora estremamente attuali, hanno creato i presupposti per lo sviluppo del progetto di una Forza di Gendarmeria Europea e del CoESPU.

L'impegno dell'Arma nelle operazioni all'estero, come si è potuto rilevare, è elevato e coerente con il quadro di riferimento internazionale e l'ormai consolidato patrimonio di esperienze maturato sul campo. È comunque un impegno che si rinnova e cresce nel tempo, di pari passo con l'evolversi degli scenari mondiali e delle crescenti istanze di sicurezza, destinate a non conoscere battute d'arresto nel prossimo futuro, come gli accadimenti delle ultime ore ci dimostrano.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-852-4 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00