

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



7

2014

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

7

2014

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno IV - 7/2014

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, 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 08 R 03069 03390 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

© 2014 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: 978-88-6780-162-6

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

LE SPESE MILITARI IN TEMPO DI CRISI:

LA *SMART DEFENCE*

Introduzione..... 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

Lo Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative
NATO *SMART DEFENCE* e UE *POOLING AND SHARING* 17
di SILVANO FRIGERIO

L'Alleanza Atlantica dal *MUTUAL AID* alla *SMART DEFENCE* 31
di MASSIMO DE LEONARDIS

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo
delle capacità al *POOLING AND SHARING*..... 45
di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *SMART DEFENCE* 53
di GIOVANNI ROMANI

Le missioni militari italiane all'estero fattore
di prestigio nazionale..... 63
di GABRIELE CHECCHIA

Missioni militari all'estero e interessi nazionali italiani..... 67
di GIANANDREA GAIANI

L'interoperabilità militare tra gli alleati atlantici 71
di FABRIZIO W. LUCIOLI

La Germania tra egemonia economica e responsabilità militari..... 77
di LUIGI VITTORIO FERRARIS

<i>SPIN-OFF</i> e <i>SPIN-IN</i> delle spese militari	113
di CARLO JEAN	
Sanzioni economiche e sicurezza internazionale: costi nascosti e qualche paradosso	131
di GIANLUCA PASTORI	
Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano.....	147
di ALESSANDRO MARRONE	

PARTE II
MISCELLANEA

L'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato in Italia	167
di FRANCESCO BONINI	
The challenges for the significance of regions in Europe. Some hints from regional policymaking practices.....	177
di MARTINO MAZZOLENI	
Austerity measures, shift of sovereignty and democratisation of European institutions.....	197
di LUCA LIONELLO	
Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest	217
di GIORGIO CELLA	
<i>Gli Autori</i>	245
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza</i>	253

Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano

di ALESSANDRO MARRONE

***Abstract** – The Italian Armed Forces undertook a deep transformation in the post-Cold War period. One of the main reasons of this process has been Italy's participation to NATO crisis management operations, which had three important effects on Italian military. First, it forced a reality check of military capabilities and a bottom-up adaptation while operating. Second, it fuelled a change in the military doctrine and mindset towards an expeditionary posture, reflected in the Ministry of Defence's main official documents. Third, it provided additional ad hoc funding to finance maintenance, training and operational costs of Armed Forces, which have been under-funded by Italian defence budget in the last decade. Nowadays, the main challenge for Italian military is to manage the ongoing transformation in order to maintain its effectiveness, in particular considering the decline of NATO military effort in Afghanistan.*

Introduzione

Le Forze Armate italiane negli ultimi venticinque anni – a partire dalla data simbolo del 9 novembre 1989 – sono cambiate per una serie di motivi di natura diversa, tra i quali tre spiccano per importanza. In primo luogo, la fine della Guerra Fredda, e quindi il venire meno di una minaccia diretta di invasione dell'Italia da parte del Patto di Varsavia, ha reso meno necessario un certo tipo di difesa territoriale, basato non solo sulla cosiddetta “soglia di Gorizia” ma anche su una strutturazione di basi e unità atta a una difesa statica o relativamente mobile della Penisola. Strutturazione implicitamente in grado anche di fronteggiare, almeno nelle intenzioni iniziali, un'eventuale insurrezione da parte della “quinta colonna” comunista all'interno del Paese.

In relazione a questo fattore esogeno, la decisione presa già nel 1997 di passare dalla leva obbligatoria a delle Forze Armate professionali composte interamente da volontari ha costituito un importante spartiacque. Tale fattore endogeno, pur evidentemente collegato al mutato contesto strategico, non va dato per scontato: altri Paesi europei, come la Germania o la Svezia, hanno preso tale decisione oltre

dodici anni dopo l'Italia, e alcuni Stati membri dell'Unione Europea, come la Finlandia, mantengono tuttora la coscrizione obbligatoria.

Il terzo principale fattore di trasformazione delle Forze Armate italiane è stata la partecipazione sin dal 1991 alle missioni internazionali, dette anche operazioni di gestione delle crisi (*crisis management operations*). In questo ambito, particolarmente importante è stato il ruolo delle missioni guidate dalla NATO.

L'epoca delle missioni internazionali e la trasformazione della NATO

Il fattore missioni internazionali ha caratteri al tempo stesso endogeni ed esogeni rispetto alla trasformazione delle Forze Armate italiane.

Da un lato, infatti, è stato il contesto internazionale segnato nel periodo post-Guerra Fredda da un'egemonia occidentale – e in particolare americana¹ – a permettere un nuovo attivismo della comunità internazionale nell'affrontare attraverso missioni militari, civili e militari-civili, un ampio ventaglio di crisi. Ventaglio che ha incluso conflitti convenzionali tra due Stati, come nel caso della Prima Guerra del Golfo del 1991 o del conflitto russo-georgiano nel 2008; casi di scontri etnici e guerre civili, ad esempio in Somalia e nei Balcani occidentali negli anni Novanta; operazioni di sovvertimento dei regimi autoritari al potere e successiva stabilizzazione del nuovo assetto statale (*regime change*), in particolare in Afghanistan e Iraq; missioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) a seguito di accordi tra le parti in conflitto, come in Libano nel 2006; nonché azioni militari di contrasto a minacce asimmetriche quali il terrorismo e la pirateria (basti pensare alle missioni tuttora in corso nel Golfo di Aden e nel Corno d'Africa). Le varie *crisis management operations* del periodo post-Guerra Fredda sono state condotte prevalentemente attraverso organizzazioni internazionali quali l'ONU, la NATO e l'UE, con la significativa eccezione dell'Iraq nel quale le operazioni militari sono state effettuate da una "coalizione di volenterosi" (*coalition of the willing*) guidata dagli Stati Uniti. Altro esempio di "coalizione di volenterosi"

¹ Il dibattito sull'egemonia americana nel sistema internazionale durante il periodo post-Guerra Fredda è oltre l'ambito di questo saggio. Per una introduzione al dibattito cfr., tra gli altri, G.J. Ikenberry, *The Illusion of Empire. Defining the New American Order*, "Foreign Affairs", vol. 83 (2004), n. 2, pp. 144-54.

è stata l'operazione *Alba*, condotta dall'Italia con il supporto di alcuni altri Stati europei e l'autorizzazione ONU nel 1997, per impedire che i disordini in Albania facessero precipitare il Paese balcanico nell'anarchia. Nel complesso, il periodo post-Guerra Fredda ha visto un maggiore attivismo militare dell'Occidente², e in misura minore di altri Paesi che hanno contribuito a missioni prevalentemente ONU, in Europa, Africa, Medio Oriente e Asia Centrale, in operazioni che – con la parziale eccezione della Prima Guerra del Golfo – non avevano e non hanno i caratteri della guerra convenzionale sperimentata nella prima metà del Novecento dai Paesi europei, inclusa l'Italia.

La partecipazione italiana alle missioni internazionali non è, tuttavia, dovuta esclusivamente al mutato contesto internazionale e all'attivismo occidentale, e in particolare americano, attraverso le organizzazioni multilaterali di riferimento. Si è trattato di una scelta politica presa e mantenuta con costanza attraverso due decenni dalla classe politica italiana che ha dimostrato una significativa continuità, a dispetto sia dell'alternanza al governo tra coalizioni di centro-destra e centro-sinistra, sia della durata relativamente breve – rispetto alla media europea – dei governi italiani in carica. A settembre 2012, l'Italia nel complesso aveva partecipato a 132 missioni internazionali in ventisette Paesi del mondo, con una media di venti operazioni l'anno negli anni Novanta e un picco di trenta nel 1999³. L'analisi dei motivi di tale impegno esula dall'ambito di questo saggio. Occorre tuttavia notare il consenso nella letteratura sul fatto che la partecipazione alle missioni internazionali è stata considerata dall'Italia, tradizionalmente, uno strumento non solo per perseguire specifici obiettivi in determinate regioni o circostanze, ma in generale per mantenere la propria posizione nel consesso internazionale, incluso il rapporto bilaterale con i principali alleati – *in primis* gli Stati Uniti⁴ – e lo *status*

² L'Italia già nel 1982 aveva partecipato con un proprio contingente alle missioni internazionali in Libano, tuttavia è solo dalla fine della Guerra Fredda che la partecipazione alle operazioni di gestione delle crisi ha rappresentato un fattore importante per quantità, qualità, continuità e varietà dell'impegno militare italiano.

³ S. Forte - A. Marrone (a cura di), *L'Italia e le missioni internazionali*, "Documenti IAI", n. 1205, Roma, Settembre 2012, pp. 4-5.

⁴ Per una prospettiva storica al riguardo cfr., tra gli altri, L. Nuti, *The Richest and the Farthest Master Is Always Best: US-Italian Relations in Historical Perspectives*, in D.M. Andrews (ed.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambridge, 2005, pp. 177-200.

sia nell'ambito delle organizzazioni multilaterali di riferimento quali ONU, NATO e UE, sia in *forum* quali il G8⁵.

Tra le suddette organizzazioni internazionali, la NATO ha svolto il ruolo principale offrendo sia la cornice politico-diplomatica sia il comando militare integrato per condurre alcune tra le operazioni militari più impegnative del periodo post-Guerra Fredda: *Allied Force* in Kosovo (1999); *International Security Assistance Force* in Afghanistan (2003-14); *Unified Protector* in Libia (2011). La NATO stessa ha vissuto una significativa trasformazione con la fine della Guerra Fredda passando, non senza incertezze e contrasti tra gli Alleati divenuti nel frattempo ventotto, da una postura esclusivamente difensiva del territorio degli Stati membri a uno strumento di gestione delle crisi anche al di fuori dello spazio euro-atlantico. Tale trasformazione è stata infine sancita dal Concetto Strategico (*Strategic Concept*) approvato dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della NATO durante il vertice di Lisbona del 19-20 novembre 2010⁶. L'attuale Concetto Strategico sancisce tre compiti chiave per l'Alleanza Atlantica: «difesa collettiva», per cui tutti gli Stati membri si impegnano ad assistere un altro Stato membro in caso di attacco o minaccia di attacco, ai sensi dell'art. 5 del Trattato di Washington; «gestione delle crisi», utilizzando gli strumenti militari e politici necessari per fronteggiare le crisi che possono potenzialmente colpire la sicurezza dell'Alleanza; «sicurezza cooperativa», per cui la NATO s'impegna attivamente per rafforzare la sicurezza internazionale tramite partenariati con Stati terzi e altre organizzazioni internazionali, sforzi in fatto di controllo degli armamenti, non-proliferazione e disarmo, e la possibilità per altre democrazie europee di diventare membri dell'Alleanza rispettandone i requisiti⁷.

Già durante la Guerra Fredda la NATO ha avuto un ruolo importante nell'influenzare le Forze Armate italiane, e di altri Paesi europei membri dell'Alleanza, ad esempio rispetto alla standardizzazione delle

⁵ S. Silvestri, *L'Italia nel nuovo sistema internazionale*, "Documenti IAI", n. 306, Roma, Novembre 2003, pp. 5-6.

⁶ Sulla trasformazione della NATO cfr., tra gli altri, A. Marrone, *The Equilibrium of 2010 NATO Strategic Concept*, "The International Spectator", vol. 46 (2011), n. 3, pp. 93-111.

⁷ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010*, pp. 7-8, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

dottrine e delle procedure, e in misura minore degli equipaggiamenti militari. Tale ruolo è stato mantenuto anche nel periodo post-Guerra Fredda, ma è stato affiancato da un nuovo e più importante elemento: l'impegno prolungato e su larga scala, in diversi teatri operativi, in operazioni interforze (*joint*) e multinazionali (*combined*). Impegno che ha visto anche l'uso della forza a livelli d'intensità, cioè di combattimento, ben superiori al semplice *peacekeeping*, ad esempio in Kosovo, Afghanistan e Libia. Questo impegno di durata più che ventennale ha portato a significativi cambiamenti nella politica di difesa italiana⁸, e più in generale nella cultura strategica del Paese⁹. La partecipazione alle missioni NATO ha influito specificatamente sulla trasformazione delle Forze Armate italiane in tre modi: attraverso una verifica sul campo delle capacità militari¹⁰ che fino a quel momento erano state considerate teoricamente disponibili, e quindi un loro adattamento in corso d'opera; attraverso l'evoluzione della dottrina delle Forze Armate italiane, riflessa nei documenti ufficiali, in senso *expeditionary* ovvero nella direzione di uno Strumento Militare in grado di essere proiettato in teatri distanti e di operarvi efficacemente anche per periodi prolungati; attraverso la crescente importanza del finanziamento delle missioni internazionali, deciso periodicamente *ad hoc* al di fuori del bilancio annuale del Ministero della Difesa, nel quadro delle spese complessive di cui beneficiano le Forze Armate.

Verifica sul campo e adattamento in corso d'opera

Durante la Guerra Fredda l'Italia, come altri Stati europei, contribuiva alla difesa collettiva NATO con uomini, mezzi e la disponibilità del territorio nazionale per ospitare le basi statunitensi. Ma, a parte alcuni esempi di addestramento ed esercitazioni congiunte, le capacità militari italiane non sono mai state *veramente* messe alla prova, con la parziale eccezione della missione in Libano nel 1982, missione di

⁸ Cfr., tra gli altri, F. Cotichia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, 2013.

⁹ Cfr., tra gli altri, A. Marrone - F. Di Camillo, *Italy*, in H. Biehl - B. Giegerich - A. Jonas (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies across the Continent*, Wiesbaden, 2013.

¹⁰ Per "capacità militare" si intende non solo un sistema d'arma o una piattaforma (aereo, nave, veicolo blindato, ecc.) ma l'insieme di equipaggiamenti, procedure e risorse umane delle Forze Armate impiegate per ottenere un determinato effetto.

peacekeeping dal mandato molto limitato. La loro consistenza e qualità era teoricamente adeguata agli *standard* dell'Alleanza, ma tutta da verificare in realtà. Con le missioni NATO nel periodo post-Guerra Fredda tale verifica è avvenuta, in modo quasi impreveduto e in alcuni casi drammatico, considerando i caduti tra gli italiani in missione, soprattutto in Afghanistan dove sono morti in dieci anni cinquantatré militari.

Da tale verifica sul campo sono emerse almeno quattro questioni. La prima questione riguarda la *readiness*, ovvero la prontezza delle Forze Armate a operare in missioni internazionali. Per esempio, l'Aeronautica italiana e l'Aviazione della Marina Militare in teoria dispongono di un certo numero di aerei da combattimento, ma quanti erano effettivamente pronti a volare (*ready-to-fly*) per la campagna aerea in Iraq del 1991 o quella in Serbia e Kosovo del 1999? Quanti invece non potevano prendere parte alle operazioni multinazionali perché erano in riparazione, perché avevano tecnologie obsolete o non interoperabili con gli Alleati, *in primis* con gli Stati Uniti? La questione del livello tecnologico e dell'interoperabilità riguarda molti aspetti delle capacità militari, a partire dai sistemi di comunicazione, e può inficiare profondamente l'operatività di sistemi e unità al punto da precludere la loro partecipazione ad azioni con alleati tecnologicamente avanzati quali gli Stati Uniti. Nella Prima Guerra del Golfo, l'Italia compì solo lo 0,4% delle sortite aeree, rispetto al 4,6% della Gran Bretagna e all'1,1% della Francia, dispiegando solo otto *Tornado* che hanno compiuto 224 sortite¹¹. Otto anni dopo, nell'intervento NATO in Kosovo, il contributo italiano era salito al 3% delle sortite aeree, anche grazie alla vicinanza geografica al teatro di operazioni, rispetto al 6% della Francia, al 5% della Gran Bretagna e al 2% della Germania¹², con 1.081 sortite compiute da circa cinquanta caccia tra *Tornado*, AMX e F-104. In entrambe le circostanze, la flotta di caccia teoricamente a disposizione di Aeronautica e Marina superava i 200 velivoli.

La seconda questione riguarda la capacità *expeditionary* delle Forze Armate. Per esempio, in teoria l'Esercito Italiano dispone di un certo

¹¹ *La guerra del Golfo: la partecipazione italiana*, "Rivista Aeronautica", n. 2/1991, pp. 4-9.

¹² J.E. Peters - S.E. Johnson - N. Bensahel - T. Liston - T. Williams, *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*, Santa Monica, CA, 2001.

numero di veicoli blindati leggeri, e ipotizzando che essi siano pronti all'uso, interoperabili con quelli degli Alleati e dotati di tecnologie non obsolete, si ha la capacità per trasportarli in un teatro remoto e privo di infrastrutture come l'Afghanistan, e di assicurare *in loco* per oltre un decennio la necessaria logistica e la manutenzione? La questione si pone per eserciti come quello italiano, per i quali era pianificato l'impiego sul territorio nazionale – o al limite in altri Stati dell'Europa continentale – con linee logistiche brevi e facilitate dalla situazione infrastrutturale del Vecchio Continente. Problemi non troppo dissimili sono stati affrontati anche da Paesi europei come la Gran Bretagna, che tradizionalmente hanno una maggiore predisposizione all'impiego delle Forze Armate all'estero. Una volta dispiegato in forze in Iraq e Afghanistan, l'Esercito britannico si è scoperto parzialmente impreparato per una campagna di contro-guerriglia, di terra e prolungata, al punto da dover ricorrere su larga scala agli *Urgent Operational Requirements*. Gli *Urgent Operational Requirements* sono acquisizioni di equipaggiamenti militari fatte al di fuori dai normali programmi di sviluppo o acquisto utilizzati dal Ministero della Difesa (il cosiddetto *procurement*), gestiti con procedure semplificate e accelerate¹³, perché c'era l'urgenza di ottenere degli equipaggiamenti che i britannici non avevano pianificato di comprare ma di cui hanno scoperto di avere bisogno solo una volta in teatro operativo.

La terza questione si riferisce alla sostenibilità dell'impiego prolungato e su larga scala delle Forze Armate italiane all'estero. Per esempio, ipotizzando che l'Italia abbia un certo numero di brigate pronte, operative, interoperabili e trasportabili in teatro con tutta la necessaria logistica, tale numero è sufficientemente grande per assicurare il *turnover*, ovvero la rotazione in teatro, con l'addestramento specifico pre-missione e gli adeguati turni di riposo? Considerando dei turni di sei o nove mesi in Afghanistan per dieci anni, in larga misura simultanei agli impegni in Kosovo, Libano e Iraq, la questione non è di poco conto. Nel primo decennio del XXI secolo gli impegni militari nei suddetti teatri operativi, e in diversi altre missioni minori, hanno portato l'Italia a dispiegare ogni anno circa 12.500 militari all'estero, con

¹³ R. Alcaro - A. Marrone, *NATO's Multiple Balancing Acts: Lessons from the Operation in Afghanistan*, in R. Alcaro - S. Lucarelli (eds.), *Dynamic Change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*, Norfolk, VA, 2013, p. 76.

un notevole sforzo per garantire un adeguato *turnover* e scarsi margini di manovra per eventuali ulteriori impegni non previsti.

La quarta e ultima questione riguarda il capitale umano delle Forze Armate, ovvero la formazione, l'addestramento e l'aggiornamento dei militari italiani. Tra i molti aspetti di tale questione, non va sottovalutato quello della lingua: all'inizio degli anni Novanta, la conoscenza dell'inglese da parte di ufficiali, sottoufficiali e soldati semplici era in linea con quella della popolazione italiana, e quindi non certo adeguata per operare insieme a contingenti di decine di nazionalità diverse – ad esempio, ISAF conta circa cinquanta Paesi contributori – giorno per giorno e in teatri difficili. Anche la questione del capitale umano si è posta per altri Stati membri della NATO: per almeno un quinquennio i Paesi europei nel loro insieme hanno dispiegato tra le 25.000 e le 30.000 truppe in Afghanistan, il che significa, considerando il *turnover*, diverse decine di migliaia di soldati esposti all'esperienza operativa in teatro. Ciò ha comportato cambiamenti significativi nel modo in cui i soldati europei sono addestrati ed equipaggiati, a partire – ma non soltanto – rispetto alla preparazione per operare in dispositivi multinazionali¹⁴.

Considerando l'insieme delle quattro questioni *readiness, expeditionary*, sostenibilità dell'impiego e capitale umano, si ha una significativa verifica sul campo delle Forze Armate italiane, effettuata principalmente tramite la partecipazione alle missioni NATO. Tale verifica, negli anni, ha portato a fare di necessità virtù, e ad adattare quindi lo strumento militare in corso d'opera. Ciò è avvenuto in gran parte attraverso un adattamento dal basso, *bottom-up*, una quotidiana sperimentazione di quali mezzi, procedure, unità funzionavano meglio in determinate circostanze. Ciò ha portato a una diffusione più o meno spontanea di "buone prassi" e a una codificazione, formale o informale, di "lezioni apprese", che a sua volta hanno avuto una certa influenza sul *procurement* e sulla organizzazione delle forze. Ad esempio, come risultato diretto dell'esperienza nella Prima Guerra del Golfo, l'Aeronautica italiana ha investito maggiormente su armamenti di precisione, sistemi di guerra elettronica, e sistemi di scambio dati interoperabili in ambito NATO come il *Link16*. Ciò ha permesso un netto miglioramento qualitativo e quantitativo del contributo del potere aereo italiano alle missioni internazionali, già in Kosovo

¹⁴ *Ibi*, p. 75.

e ancora di più nell'operazione in Libia del 2011: nell'operazione *Unified Protector* l'Italia ha compiuto il 7% del totale sortite aeree¹⁵, rispetto ad esempio al 11% della Gran Bretagna, e ha partecipato alle missioni più rischiose quali quelle iniziali di soppressione delle difese aeree libiche. Un altro esempio di adattamento derivato dall'esperienza operativa riguarda l'Esercito Italiano sul duplice fronte della protezione dei soldati, rispetto al quale l'introduzione del blindato leggero *Lince* in Afghanistan ha segnato un significativo progresso rispetto alla precedente esperienza in Somalia, e sulla digitalizzazione e messa in rete di unità e sistemi d'arma, avviata attraverso il programma "Forza NEC"¹⁶.

Il cambiamento della dottrina in senso *expeditionary*

La partecipazione italiana alle missioni internazionali, in particolare NATO, ha prodotto anche un cambiamento della dottrina delle Forze Armate italiane in senso *expeditionary*. Gradualmente, concetti, principi e parole chiave della nuova realtà NATO, segnata da un'intensa e prolungata attività in *crisis management operations* con relativa trasformazione delle capacità militari, sono stati recepiti dai documenti ufficiali prodotti dai vertici delle Forze Armate italiane nell'ultimo decennio. È difficile misurare la portata di tale cambiamento di dottrina – e in parte di mentalità – nei vari livelli e componenti dello Strumento Militare italiano, che nel 2012 contava circa 193.000 persone in uniforme, nonché l'aderenza della realtà operativa alle enunciazioni ufficiali. Tuttavia resta un fatto significativo che il cambiamento di dottrina sia stato riconosciuto e abbracciato ufficialmente e dall'alto, *top-down*, in corrispondenza del suddetto adattamento *bottom-up*.

Già nel 2005, l'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa, l'Ammiraglio Giampaolo Di Paola che poi sarebbe diventato *Chair* del *Military Committee* NATO, ebbe l'idea innovativa di elaborare e pubblicare un Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Si tratta di un documento d'indirizzo, per il medio periodo,

¹⁵ [http://www.aeronautica.difesa.it/Operazioni/Internazionali/Pagine/Libia\(2011\)_eng.aspx](http://www.aeronautica.difesa.it/Operazioni/Internazionali/Pagine/Libia(2011)_eng.aspx).

¹⁶ Sulla trasformazione net-centrica delle Forze Armate italiane e dei principali Paesi europei cfr. M. Nones - A. Marrone (a cura di), *La trasformazione delle Forze Armate: il programma Forza NEC*, "Quaderni IAI", n. 2, Roma, Settembre 2011.

rispetto ai compiti e alla trasformazione delle Forze Armate italiane. Il documento del 2005 ha recepito molto della nuova impostazione NATO concentrata sulle *crisis management operations*. Innanzitutto, sempre facendo riferimento al quadro normativo nazionale di riferimento per le Forze Armate, il Concetto Strategico indica in ordine di importanza quattro compiti per lo strumento militare italiano:

- Difesa degli interessi vitali del Paese contro ogni possibile aggressione.
- Salvaguardia degli spazi euro-atlantici, attraverso il contributo alla difesa collettiva della NATO.
- Contributo alla gestione delle crisi internazionali, mediante la partecipazione a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi.
- Concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza¹⁷.

L'inserimento tra i compiti delle Forze Armate, subito dopo la difesa del Paese¹⁸ e la difesa collettiva NATO, del contributo alle operazioni di *crisis management* oggi può sembrare scontato, ma al tempo non lo era: basti pensare che ancora nel 1991, in occasione della Prima Guerra del Golfo, c'erano in Italia forti dubbi sulla legittimità, e non solo sull'opportunità, della partecipazione italiana all'intervento armato: un intervento autorizzato dall'ONU e con un consenso pressoché universale nella comunità internazionale.

Il Concetto Strategico del 2005 fissa anche degli obiettivi per la trasformazione dello Strumento Militare che derivano chiaramente dalla esperienza nelle missioni NATO, tra i quali:

- La connotazione *expeditionary*, ovvero l'intrinseca capacità di proiettarsi e operare con continuità in teatri esterni e distanti.
- L'integrazione interforze.
- Le capacità net-centriche¹⁹.

Il tutto, ovviamente, garantendo la piena interoperabilità in ambito NATO e la capacità di operare in operazioni multinazionali.

¹⁷ *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, Roma, 2005, p. 11.

¹⁸ È interessante notare che il documento si riferisce non solo alla difesa territoriale del Paese, ma alla difesa degli "interessi vitali" del Paese, interessi che per loro natura possono anche essere collocati al di fuori del territorio nazionale, specialmente nell'epoca della globalizzazione.

¹⁹ *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, cit., p. 24.

Altro documento significativo rispetto al cambiamento dottrinario in corso è l'edizione 2011 della Dottrina Militare Italiana, firmata dall'allora Capo di Stato Maggiore Biagio Abrate, Generale degli Alpini. Uno degli elementi della Dottrina più strettamente legato all'esperienza nelle missioni internazionali è la prescrizione di usare in modo integrato e sinergico quattro elementi del potere nazionale: diplomatico, *intelligence*, militare ed economico: in un acronimo, DIME. L'approccio DIME può essere considerato sinonimo del più conosciuto termine *comprehensive approach*, usato sia dalla NATO che dall'UE rispetto alle *crisis management operations* e in particolare alla cooperazione tra gli strumenti militari e civili a disposizione. È questo il caso proprio dell'esperienza in Afghanistan, dove le Forze Armate italiane – in particolare l'Esercito – allo stesso tempo hanno combattuto la guerriglia talebana (con diversi caduti); contribuito alla ricostruzione materiale del Paese centro-asiatico; sostenuto lo sforzo diplomatico internazionale con gli attori locali e regionali; e interagito con le attività d'*intelligence* nelle sue varie accezioni. In quest'ottica, l'approccio DIME non vuol dire che i militari debbano svolgere tutte le attività necessarie nell'ambito di una missione militare-civile, ma che debbano essere in grado di cooperare con la diplomazia, con i servizi d'*intelligence*, con gli attori che si occupano di aiuto allo sviluppo, incluse le organizzazioni non governative (ONG), e con i soggetti privati che a vario titolo operano in teatri di crisi.

Terzo esempio, in ordine di tempo, del recepimento dei nuovi elementi dottrinari maturati dall'esperienza nelle missioni internazionali è il Documento Programmatico Pluriennale 2013-2015, presentato ad aprile 2013 al Parlamento dal Ministro della Difesa. Il Documento presenta un dettagliato bilancio preventivo per il triennio 2013-2015, accompagnato da una ricognizione del contesto internazionale e degli attuali impegni italiani nelle missioni internazionali. Non va considerato solo un documento contabile, perché decisioni di bilancio in esso contenute hanno rilevanza strategica: nell'allocare le risorse – specialmente in tempi d'*austerità* – si compiono scelte su quali capacità mantenere o sviluppare e quali no, e per quali compiti e missioni. Partendo proprio dalle missioni, il documento individua tre «livelli di impegno», ovvero lo sforzo massimo esprimibile dalle Forze Armate in termini di capacità e assetti.

Mentre il primo tipo di «livelli di impegno» è il contrasto a situazioni di emergenza in ambito nazionale, gli altri due sono frutto

dell'esperienza nelle missioni internazionali e collegati a possibili scenari di futuri contributi italiani a *crisis management operations*.

Infatti, il secondo livello è denominato «impegno di maggior sforzo per un tempo limitato (6/8 mesi)», e include le operazioni finalizzate a intervenire tempestivamente in caso di crisi, prevenendo o contenendo evoluzioni che potrebbero costituire una minaccia agli interessi nazionali o alla sicurezza internazionale²⁰. Tali operazioni sono caratterizzate da dispositivi multinazionali a composizione variabile incentrati su un nucleo di risposta rapida mantenuto continuamente a elevata prontezza, da un teatro operativo prioritariamente riferibile alle aree di interesse strategico, durata contenuta, capacità di proiezione rapida, possibilità/probabilità di dover condurre anche operazioni a media-alta intensità²¹. La descrizione di questo scenario ricalca fortemente l'esperienza della missione NATO *Unified Protector* condotta in Libia nel 2011, che, infatti, fu un'operazione multinazionale durata sette mesi, lanciata rapidamente, in un'area d'interesse strategico, con operazioni a media-alta intensità, e con impegno interforze perché oltre all'Aeronautica è stata impiegata anche l'Aviazione della Marina per la campagna aerea e gli assetti navali per l'embargo al governo libico.

Il terzo livello d'impegno è definito come «impegno prolungato nel tempo», e si riferisce prevalentemente alle missioni di supporto alla pace condotte in ambito ONU, NATO o UE, per costruire e consolidare condizioni di sicurezza, stabilità e pace in situazioni a rischio correlabili agli interessi nazionali. In questa tipologia di missioni, lo strumento militare contribuisce agli obiettivi politici generali tramite una forte interazione civile-militare e attività di ricostruzione, sostegno, *mentoring* e assistenza, sempre in dispositivi multinazionali ma in teatri operativi non pre-determinabili, con la necessità di proiettare le forze a grande distanza e sostenerle per un periodo prolungato, con operazioni a bassa-media intensità²². La configurazione di questo scenario ricalca un'altra missione dell'Alleanza Atlantica, quella in Afghanistan. Infatti, ISAF ha operato in un dispositivo multinazionale a guida NATO e in cooperazione con ONU e UE, in un teatro impreveduto e a grande distanza dall'Italia, ha sperimentato un fortissimo

²⁰ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per il triennio 2013-2015*, Roma, 2013, p. I.27.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibi*, p. I.28.

grado d'interazione civile-militare nella ricostruzione delle istituzioni e delle infrastrutture afgane, è durata dieci anni e ha visto soprattutto operazioni a bassa-media intensità.

L'influenza dell'esperienza nelle missioni internazionali è ravvisabile anche in altre parti del Documento Programmatico Pluriennale. Ad esempio, tra le cinque aree prioritarie per l'allocazione delle risorse vi sono la «sopravvivenza e protezione delle forze» dispiegate in missioni, lo «schieramento e mobilità» anche in teatri lontani dall'Italia e per periodi prolungati di tempo, la «sostenibilità logistica»²³. Tre priorità direttamente derivanti dall'esperienza di missioni ormai decennali nei Balcani e – soprattutto – in Afghanistan, che testimoniano un cambio di dottrina e di approccio in senso *expeditionary*, teso a garantire protezione, proiettabilità e sostenibilità dei contingenti impegnati all'estero.

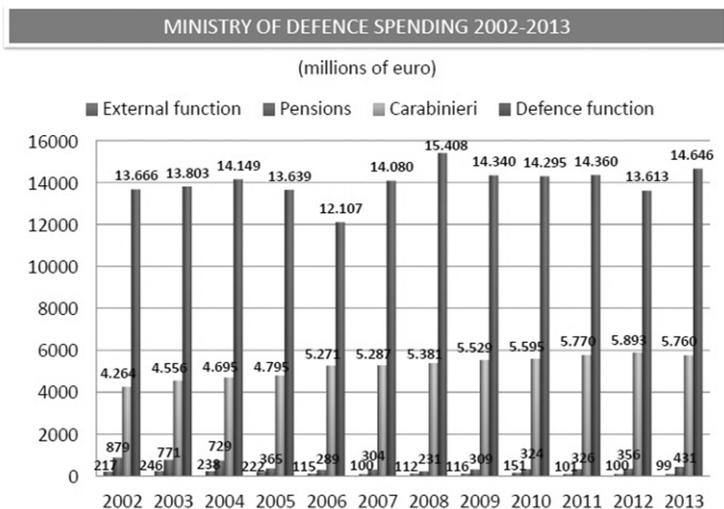
Il finanziamento delle missioni internazionali

Infine, la partecipazione alle missioni internazionali, specialmente in Afghanistan, ha contribuito anche economicamente alla trasformazione delle Forze Armate italiane. Infatti, con i decreti approvati periodicamente dal Parlamento per finanziare la partecipazione italiana alle missioni in corso – o per avviarne di nuove – vengono stanziati fondi per coprire costi quali la manutenzione e la riparazione dei mezzi utilizzati, il *training* del personale militare impiegato, i costi operativi dei contingenti dispiegati in teatro. Si tratta di voci fondamentali per la capacità operativa delle Forze Armate, che normalmente andrebbero coperti dalla voce “Esercizio” del bilancio della Difesa. Per capire l'importanza di tale finanziamento, occorre analizzare brevemente il modo in cui in Italia sono organizzate le spese per la Difesa.

Il bilancio del Ministero della Difesa comprende delle voci che non sono strettamente collegate alla difesa esterna, ad esempio i Carabinieri che pur essendo una Forza Armata sono usati prevalentemente per l'ordine pubblico interno²⁴.

²³ *Ibi*, pp. I.32-I.33.

²⁴ Quando i Carabinieri sono utilizzati in *crisis management operations* (ad es., per il *training* delle forze di sicurezza locali) il costo del loro impiego è coperto prevalentemente dal finanziamento *ad hoc* delle missioni internazionali.

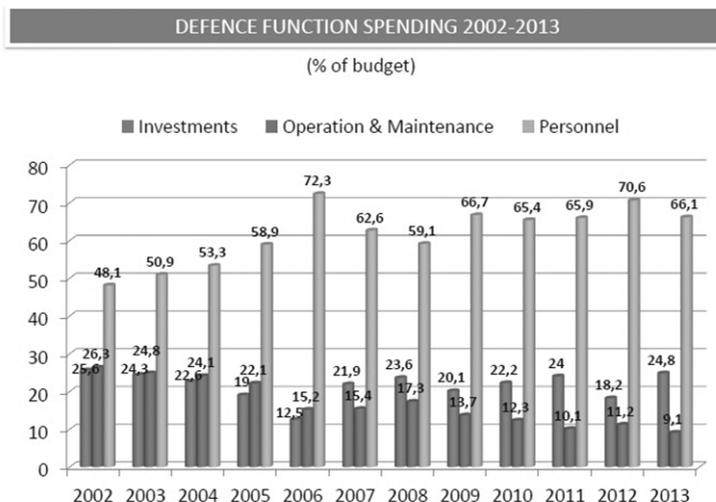


Source: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2013

La voce di bilancio principale è la “Funzione Difesa”, che copre tutte le spese necessarie all’assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina e Aeronautica, nonché della componente interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero della Difesa²⁵. In altre parole, le spese per la Difesa in senso stretto.

Le spese per la “Funzione Difesa” si dividono in tre macro-categorie: “Personale”, ovvero gli stipendi dei dipendenti militari e civili del Ministero della Difesa; “Investimento”, comprendente le spese per l’acquisto o lo sviluppo di equipaggiamenti militari, inclusi gli investimenti in ricerca e innovazione tecnologica; “Esercizio”, che include le spese per l’addestramento del personale, la manutenzione, riparazione e aggiornamento dei mezzi, ed i costi operativi delle missioni (rifornimenti, logistica, ecc.).

²⁵ A. Marrone - E. Cesca - A. Ungaro, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, IAI, Roma, Luglio 2013, p. 5.



Source: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2013

Negli ultimi dieci anni la voce “Personale”, in percentuale sulla spesa complessiva, per la “Funzione Difesa” è costantemente cresciuta, dal 48,1% del 2002 al 66,1% 2013, con due picchi oltre il 70%. Nello stesso periodo di tempo, la spesa per l’“Investimento” è rimasta relativamente stabile, oscillando intorno al 20% con un picco negativo al 12,5%. Viceversa, la voce che è stata progressivamente tagliata negli ultimi undici anni è stato proprio l’“Esercizio”, rapidamente sceso dal 25,6% del 2002 a valori compresi tra il 10% e il 15%, con un minimo storico del 9,1% nel 2013²⁶. Tale ripartizione del bilancio è inefficiente e dannosa per la capacità operativa delle Forze Armate italiane. Si corre, infatti, il serio rischio di non potere utilizzare il personale retribuito e gli equipaggiamenti su cui si è investito, ad esempio perché non ci sono i fondi per pagare le ore di volo necessarie al *training* dei piloti d’aereo e d’elicottero, o per comprare le parti di ricambio per i veicoli blindati dell’Esercito, o per acquistare il carburante per le navi della Marina. Non a caso il Documento Programmatico Pluriennale, rifacendosi al modello virtuoso di altri Paesi europei come Francia e Gran Bretagna, riconosce lo squilibrio tra le voci di spesa, e fissa come

²⁶ *Ibi*, p. 19.

obiettivo la ripartizione 50-25-25 della “Funzione Difesa”: 50% al Personale, 25% agli Investimenti e 25% all’Esercizio²⁷.

In questo contesto, il finanziamento delle missioni internazionali, deciso *ad hoc* dal Parlamento e in aggiunta al bilancio del Ministero della Difesa, nell’ultimo decennio ha contribuito a coprire una parte dei costi rimasti scoperti dai continui tagli alla voce “Esercizio”. In altre parole, la manutenzione degli equipaggiamenti militari e il *training* del personale in divisa è dipeso sempre più dalla partecipazione italiana alle missioni internazionali e dal relativo finanziamento. Una situazione paradossale e distorsiva rispetto al normale funzionamento della spesa per la Difesa, che nel 2014 è arrivata a un punto critico. Infatti, la partecipazione italiana alla missione NATO in Afghanistan continuerà a diminuire: dai 4.000 uomini dispiegati stabilmente in teatro tra il 2008 e il 2011 si è già scesi nel 2013 a circa 2.500 unità²⁸, che diminuiranno ulteriormente alla fine del 2014 con il previsto completamento del passaggio di consegne da ISAF alle autorità afgane. La sostituzione di ISAF con la missione NATO *Resolute Support* comporterà un impegno molto più ridotto per i principali Paesi europei, probabilmente inferiore alle mille unità, e un mandato limitato all’assistenza e addestramento delle forze di sicurezza afgane, senza i compiti di combattimento e controllo del territorio svolti negli ultimi sei/otto anni da ISAF. Anche la presenza militare italiana nei Balcani occidentali gradualmente diminuirà nei prossimi anni, man mano che la situazione si stabilizzerà in seguito agli accordi tra Kosovo e Serbia. Sviluppi senza dubbio positivi, che dimostrano l’efficacia dell’uso delle Forze Armate insieme a strumenti politici, diplomatici ed economici nella gestione delle crisi in un’ottica di stabilizzazione regionale. Sviluppi che tuttavia avranno – e già stanno avendo – l’effetto collaterale di ridurre, come è giusto che sia, i finanziamenti *ad hoc* per le missioni internazionali allocati al di fuori del bilancio della Difesa. Ciò porrà inevitabilmente il problema di come coprire il costo della manutenzione dei mezzi e del *training* del personale, finora parzialmente finanziato in modo indiretto dalla partecipazione alle missioni internazionali. Problema che si colloca in un contesto di politica d’*austerità* che continua a pesare sul bilancio dello Stato e sull’economia italiana, rendendo altamente improbabile un qualsivoglia aumento

²⁷ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale...*, cit., p. I.5.

²⁸ *ISAF Placemat Archives*, all’indirizzo Internet: <http://www.isaf.nato.int/isaf-placemat-archives.html>.

della spesa per la Difesa, che rimarrà probabilmente stabile, di fatto diminuendo considerando l'effetto dell'inflazione.

Conclusioni

Le Forze Armate italiane hanno vissuto, e in una certa misura coscientemente intrapreso, una profonda trasformazione nel periodo post-Guerra Fredda. Una trasformazione alimentata fortemente dalla partecipazione alle missioni internazionali, e in particolare alle operazioni NATO che si sono rivelate tra le più impegnative, in termini sia d'intensità delle operazioni sia di dimensione e durata dello sforzo militare. Le *crisis management operations* hanno comportato una verifica sul campo e un adattamento in corso d'opera delle capacità militari italiane, nonché un cambiamento in senso *expeditionary* della dottrina – e in una certa misura della mentalità – delle Forze Armate. Entrambi questi cambiamenti continueranno nel prossimo futuro, e andranno gestiti in un contesto internazionale incerto e in continuo mutamento al fine di mantenere lo Strumento Militare italiano efficace ed efficiente. Efficacia ed efficienza che nell'ultimo quindicennio hanno progressivamente poggiano sul finanziamento della voce "Esercizio" del bilancio della Difesa tramite la partecipazione alle missioni internazionali, un finanziamento in fase di netta riduzione.

Si pone quindi con maggiore urgenza il problema di gestire questo specifico aspetto della trasformazione delle Forze Armate. La riforma approvata dal Parlamento alla fine del 2012 mira proprio a razionalizzare la spesa per la "Funzione Difesa", al fine di mantenere l'operatività dello Strumento Militare anche attraverso un maggiore finanziamento per la voce "Esercizio" che compensi la diminuzione dello stanziamento collegato alla partecipazione alle missioni internazionali. Tale maggiore finanziamento dovrebbe provenire dal raggiungimento di due obiettivi ambiziosi, che la legge impone di realizzare entro il 2024 attraverso una serie di decreti attuativi e regolamenti. Il primo obiettivo è la riduzione del personale del Ministero della Difesa di 33.000 unità militari, da 193.000 a 160.000, e di 10.000 dipendenti civili, da 30.000 a 20.000: un taglio complessivo di 43.000 addetti, quasi il 25% del personale attuale²⁹. Il secondo obiettivo è la riduzione

²⁹ A. Marrone, *I quattro pilastri della riforma della difesa*, "Affari Internazionali", 21.12.2012.

delle infrastrutture del Ministero della Difesa del 30%. In questo caso si tratta di dismettere la miriade di piccole caserme disseminate nelle città italiane, che avevano un senso per la difesa territoriale durante la Guerra Fredda ma che oggi costituiscono sostanzialmente uno spreco di risorse, e di concentrare le capacità militari in poche grandi e moderne basi. Il combinato dei due obiettivi comporta anche l'accorpamento o la cancellazione di uffici ed enti non essenziali per l'operatività dello Strumento Militare, che oggi non sono più economicamente sostenibili.

Nel complesso si tratta di una scelta strategica e non solo contabile, perché a seconda di come verrà speso il bilancio della Difesa si otterrà o meno un cambiamento reale dello Strumento Militare, assicurandone operatività e sostenibilità. Se tale cambiamento viene realizzato, le Forze Armate continueranno a essere uno strumento cruciale non solo per la politica di difesa ma anche per la politica estera italiana, e in definitiva per la protezione degli interessi nazionali in un mondo sempre più incerto e più competitivo. Se gli obiettivi della riforma non verranno raggiunti e non si cambierà il modo di gestire lo strumento militare, si corre seriamente il rischio di avere in pochi anni delle Forze Armate "bonsai": con tutta l'apparenza di un moderno strumento militare, che fanno un'ottima impressione quando sfilano a Roma per la parata della Festa della Repubblica il 2 giugno, ma che sono troppo piccole in termini di capacità operative e troppo radicate nelle mille caserme e uffici disseminati per l'Italia, per essere *expeditionary* e operare quindi efficacemente in missioni internazionali.

PARTE II

MISCELLANEA

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: 978-88-6780-162-6 / 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