



L'Italia e le missioni internazionali

a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone

**di Valerio Briani, Vincenzo Camporini, Federica Di Camillo,
Stefania Forte, Alessandro Marrone, Michele Nones,
Stefano Silvestri, Alessandro Riccardo Ungaro**

**Documento elaborato in occasione del convegno IAI-ISPI
su "Il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali"
Roma, 25 settembre 2012**

Abstract: In un contesto mondiale in rapida e *continua* evoluzione, anche lo strumento delle missioni internazionali va ripensato. È lecito ed opportuno domandarsi quali siano gli interessi nazionali italiani in gioco nelle missioni e che ruolo l'Italia intende svolgere a livello internazionale, definendo meglio il livello di partecipazione militare compatibile con la difficile situazione economico-finanziaria e il necessario adeguamento dello strumento militare. L'Italia ha svolto, soprattutto nell'ultimo ventennio, un ruolo importante nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La consapevolezza di ciò impone una riflessione su quali siano oggi le nuove priorità e quale sia il livello di impegno sostenibile nel tempo. Un disimpegno italiano dalle missioni internazionali non colpirebbe solo lo status del paese, ma danneggerebbe in modo significativo, e difficilmente rimediabile, anche i suoi interessi di sicurezza, strategici ed economici. Un lusso che l'Italia non può e non deve permettersi.

Parole chiave: *Italia / Missioni all'estero / Politica estera / Politica militare / Forze armate / Strumento militare / Nato / Unione europea / Nazioni Unite / Gestione delle crisi*

L'Italia e le missioni internazionali

a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone*

Introduzione	3
Alcuni trend della partecipazione italiana alle missioni internazionali	4
Missioni internazionali: "Quo vadis" e "Cui prodest"?	10
1. Il piano internazionale	12
1.1. Dissuasione nucleare e proliferazione	12
1.2. Nuove potenze e sicurezza globale	13
1.3. Nuove tecnologie, nuovi spazi, nuove "guerre"	15
1.4. Italia e Europa alla prova	18
2. Il piano politico interno	20
2.1. Le missioni nel quadro della politica estera italiana	20
2.2. Missioni e interesse nazionale nel dibattito politico	21
2.3. Missioni e dinamiche parlamentari	25
3. Il piano della politica estera e di difesa	27
3.1. Media potenza e multilateralismo	27
3.2. "Ce lo chiede ..."	29
3.3. Nato: "polizza di assicurazione" e rapporto con gli Stati Uniti	30
3.4. Ue: contribuire all'integrazione europea, partecipare per influenzare	32
3.5. I tre "cerchi" della politica estera italiana e le missioni internazionali	34
4. Il piano operativo	34
4.1. Le Forze armate italiane nel passaggio all'epoca post-Guerra fredda	34
4.2. Il nuovo paradigma delle missioni internazionali e le riforme interne alle Forze armate italiane ..	36
4.3. L'utilizzo degli equipaggiamenti militari nelle missioni internazionali	37
4.4. La "via italiana" al peace-keeping	39
4.5. Missioni internazionali e risorse per la funzione difesa	40
Conclusioni	43
Il legame con gli interessi nazionali	43
Il ruolo nella politica estera e di difesa	44
L'adeguamento al nuovo contesto strategico	45
Le implicazioni per le Forze armate italiane	46
Allegati	48
Missioni civili e militari dell'Italia all'estero	48
Andamento delle attività all'estero delle Forze armate italiane nell'ultimo decennio	49
Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)	49
Costo delle principali missioni civili e militari dell'Italia (2011)	50
Missioni italiane all'estero 2012 (numero di unità, al 15 maggio 2012)	51

Documento elaborato da un gruppo di ricercatori dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) per il convegno su "Il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali", organizzato dallo IAI e dall'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Roma, 25 settembre 2012. Autori: Valerio Briani, Vincenzo Camporini, Federica Di Camillo, Stefania Forte, Alessandro Marrone, Michele Nones, Stefano Silvestri, Alessandro Riccardo Ungaro.

* Stefania Forte e Alessandro Marrone sono rispettivamente consulente di ricerca e ricercatore presso l'Istituto affari internazionali (IAI).

Introduzione

Dall'Africa ai Balcani, dal Medio Oriente all'Asia, le Forze armate italiane sono attualmente impegnate in operazioni di supporto alla pace in tutte le principali aree di crisi del mondo, in contesti strategici diversi e con compiti ampiamente diversificati. Nel segno di un impegno militare, politico e finanziario di assoluto rilievo, queste missioni, a partire dagli anni Ottanta, hanno sempre rappresentato un punto fermo della politica estera e di difesa dell'Italia repubblicana. Esemplificano, inoltre, il cambiamento delle Forze armate italiane, una volta impegnate solo nella difesa del "fianco sud" della Nato, verso una capacità di intervento e proiezione adeguato allo scenario post-Guerra fredda. Nell'ultimo ventennio, infatti, lo strumento delle missioni internazionali ha subito profondi cambiamenti divenendo un vero e proprio elemento cardine che ha consentito all'Italia e alle sue Forze armate di guadagnare visibilità internazionale e di raggiungere l'eccellenza in diversi settori operativi. Compiute solitamente all'interno di un contesto multinazionale, le missioni hanno contribuito a sostenere l'azione diplomatica e consolidare il rango internazionale dell'Italia in diversi contesti geopolitici. Dal secondo dopoguerra ad oggi l'Italia ha partecipato a 132 missioni militari fuori dai confini nazionali¹ e, di queste, 30 sono tuttora in corso in 27 differenti paesi/aree del mondo. Si tratta di: dieci operazioni delle Nazioni Unite (UNTSO, UNMOGIP, UNIFIL, MINURSO, UNFICYP, UNAMID, UNAMA, UNMISS, UNMIK e UNSMIS); quattro operazioni a mandato Onu, di cui due in ambito Nato (Joint Enterprise/KFOR e ISAF) e due in ambito Unione europea (ALTHEA e EUPOL-Afghanistan); quattro operazioni Nato (NHQSk, NHQSa, Active Endeavour e Ocean Shield); sette operazioni dell'Unione europea (EUPM BiH, EUBAM-Rafah, EUMM Georgia, EUNAVFOR-Atalanta, EUTM-Somalia, EULEX Kosovo e EUPOL COPPS); due operazioni multilaterali (MFO e TIPH-2); due missioni di cooperazione internazionale di assistenza tecnica (DIE e MICCD); e l'operazione Cyrene in Libia che si qualifica come cooperazione bilaterale ad ampio spettro. Per un totale di circa 6.500 unità e un costo annuale che si aggira intorno ai 1,25 miliardi di euro, di cui circa 120 milioni per iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione².

Per quel che riguarda la dislocazione geografica delle missioni attualmente in corso, 12 si stanno svolgendo in Europa (nove in quella extra-comunitaria, principalmente nei Balcani, due in quella comunitaria, Malta e Cipro, e una nel Mediterraneo/Stretto di Gibilterra contro il terrorismo internazionale), mentre le altre sono presenti in Medio Oriente (sei), in Africa (otto, di cui tre nel Nord Africa) e in Asia (quattro). Tuttavia è importante specificare che in termini numerici e di qualità dell'impegno, le aree di maggiore interesse sono principalmente tre. Nel 2012, più della metà del personale militare italiano impegnato nei teatri operativi fuori area è in Afghanistan, con circa

¹ Aggiornamento di dati tratti dallo studio del Servizio studi della Camera, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, Roma, Camera dei Deputati, giugno 2010 (Quaderni, n. 4), <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm>.

² Dati ricavati dal D.L. 215/2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, recante una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione; dal D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012; e dalla *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2012*, dove sono indicate alcune missioni che non sono state oggetto di interventi legislativi. Per un riepilogo delle missioni/attività internazionali in corso si veda il sito del Ministero della Difesa: <http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>.

4.000 militari dispiegati, seguito dal Libano che può essere considerato, in termini di partecipazione numerica (circa 1.100 militari) e tipologia di intervento, il secondo teatro più significativo. Una grande rilevanza riveste anche l'intervento nei Balcani che al momento prevede un impegno di più di 1.200 uomini destinato tuttavia a ridursi significativamente nel corso dell'anno. Un certo rilievo riveste anche l'impegno della Marina Militare che è presente nell'operazione europea antipirateria *Atalanta* e in quella Nato *Ocean Shield* nel Golfo di Aden e nell'operazione Nato *Active Endeavour* con compiti di presenza, monitoraggio e controllo del traffico mercantile nelle acque del Mediterraneo. Ultima in ordine di tempo, la partecipazione alla missione di osservazione dell'Onu in Siria (UNSMIS) dove l'Italia ha autorizzato la presenza di 17 osservatori. Infine, è utile ricordare che l'Italia non contribuisce solo alle operazioni sul terreno, ma anche alla formazione dei contingenti internazionali con il *Centre of Excellence for Stability Police Units* creato nel 2005 a Vicenza, e a Brindisi con la *United Nations Logistics Base* (UNLB) struttura unica al mondo e base delle operazioni di pace Onu.

Alcuni trend della partecipazione italiana alle missioni internazionali

Le prime missioni a partecipazione italiana di una certa consistenza risalgono agli anni Ottanta, precisamente con le operazioni Libano 1 e Libano 2, svoltesi rispettivamente nel 1982 e dal 1982 al 1984, che hanno segnato una vera e propria svolta nell'esposizione del ruolo internazionale dell'Italia. Alla luce della loro durata, nonché della loro dimensione e del riscontro positivo ottenuto sul campo, le missioni in Libano sono state le prime ad attrarre in modo decisivo l'attenzione dell'opinione pubblica italiana. Entrambi gli interventi trovarono largo consenso anche in Parlamento da parte della grande maggioranza delle forze politiche, che cominciarono a vedere nella proiezione militare all'estero un importante strumento di affermazione del ruolo e degli interessi italiani sullo scacchiere internazionale.

Questo trend si è consolidato negli anni Novanta che hanno visto un'accelerazione del coinvolgimento militare italiano all'estero, in particolare attraverso la partecipazione alle operazioni conseguenti alla crisi del Golfo Persico (1990-1991) e alle vicende dei Balcani (in particolare nel 1995 e nel 1999), quando il numero di missioni svolte in ciascun anno ha superato mediamente le 20, raggiungendo quota 30 nel 1999. In questi anni, in cui si assiste ad un rinnovato attivismo delle Nazioni Unite, proprio attraverso l'assidua partecipazione a numerose operazioni di mantenimento della pace, l'Italia si è trovata a perseguire alcuni obiettivi della politica di sicurezza nazionale e ha fornito in modo incisivo il proprio contributo a quella internazionale. Allo scoppiare della crisi bosniaca per esempio, l'Italia ha messo in campo durante tutto il conflitto uno sforzo militare notevole conducendo il 25% delle attività nell'area. Di particolare rilievo in questo decennio è il ruolo assunto dall'Italia nella gestione della crisi albanese, prima con la missione Pellicano che ha consentito l'avvio dell'Albania verso una transizione democratica e poi nel 1997 con l'operazione Alba che ha costituito la prima forma di intervento multinazionale promossa e guidata dall'Italia. In questi anni, si è confermata la propensione del paese per il multilateralismo piuttosto che per l'unilateralismo, come dimostrato proprio in Albania dove, nonostante lo sforzo militare fosse prettamente italiano, fu creato un comitato politico *ad hoc* dei paesi partecipanti, uno *Steering Committee*, per fornire una direzione politica multinazionale alla missione. In questo decennio, è anche degna di nota la partecipazione italiana a INTERFET

(*International Force in East Timor*) che ha rappresentato la missione più lontana svolta dalle Forze armate italiane, che tra l'ottobre 1999 e il febbraio 2000 operarono, in piena autonomia logistica, impegnando un contingente di circa 600 uomini. Sempre negli anni Novanta, le principali operazioni cui ha partecipato l'Italia nel continente africano sono sicuramente quelle che hanno visto protagoniste le Forze armate italiane in Somalia e Mozambico, rispettivamente, nelle operazioni UNOSOM I e II e nell'operazione ONUMOZ.

Dal 2000 in poi, il numero annuale delle missioni si è mantenuto prossimo alle 30, continuando a testimoniare l'impegno dell'Italia nella proiezione militare all'estero, a prescindere dal colore politico del governo in carica. Nel decennio scorso, particolare rilievo hanno assunto le operazioni *Enduring Freedom* e ISAF in Afghanistan e *Antica Babilonia* in Iraq, nell'ambito della campagna *Iraqi Freedom*, principalmente perché hanno segnato il passaggio da operazioni con forte connotazione di *peace-keeping* a più basso rischio a operazioni in contesti operativi complessi e più pericolosi con un mandato più spiccatamente di *peace-enforcing*. Inoltre, si è trattato di missioni in cui la comunità internazionale ha cercato di rispondere all'insorgere di una nuova tipologia di minacce transnazionali, in particolare quella terroristica che ha acquisito un rilievo eccezionale dopo l'11 settembre 2001. La necessità per i contingenti italiani di operare in conflitti a media intensità, derivato dal coinvolgimento italiano nel conflitto afgano e in quello iracheno, ha contribuito ad accelerare il processo di ammodernamento e riorganizzazione delle Forze armate. I militari italiani, in particolare, hanno sviluppato nuove competenze e raggiunto livelli di eccellenza in alcuni settori chiave, come quello della cooperazione civile-militare (CIMIC).

Come si evince dai dati sopraelencati e dal breve excursus storico, si tratta di un impegno consistente e in continua evoluzione che rispecchia non solo i mutati scenari geopolitici e di sicurezza, ma anche la complessità del mondo delle operazioni di supporto alla pace così come si sono sviluppate negli ultimi decenni. Nate inizialmente come una forza di interposizione finalizzata a far rispettare tregue e accordi, le missioni di supporto alla pace, in particolare a partire dagli anni Novanta, hanno iniziato ad assumere mandati sempre più ampi che sono sfociati in operazioni di *peace-building* e *conflict prevention* nonché nelle più complesse e rischiose operazioni di *peace-enforcing*. Le operazioni di *peace-keeping* moderne sono sempre più spesso chiamate a operare oltre il mantenimento della pace e della sicurezza in senso stretto. Ai tradizionali impegni di natura squisitamente militare si sono aggiunte nel tempo tutta una serie di attività volte alla ricostruzione del tessuto politico e sociale locale. Nei mandati delle missioni Onu, per esempio, è sempre più frequente trovare compiti che includono il supporto alla costruzione di un processo politico democratico, la protezione dei civili, la supervisione e consulenza per la ricostruzione delle forze militari e di polizia, l'assistenza nelle operazioni di disarmo, demobilitazione e reintegrazione degli ex-combattenti, il sostegno per lo svolgimento di regolari elezioni nonché per il rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani. Di pari passo, anche il quadro operativo delle missioni è mutato: da un sistema di coordinamento multinazionale delle operazioni debolmente vincolante si è arrivati ad un modello più definito, con un maggiore grado di integrazione dei contingenti nazionali e procedure condivise.

L'Italia ha partecipato e partecipa tuttora all'intera gamma di queste missioni: da quelle a carattere strettamente umanitario, a missioni di interposizione di forze, fino a

operazioni di *peace-enforcing*. Rispecchiando tale trend generale di evoluzione del concetto di missione di supporto alla pace nel contesto internazionale, anche l'impegno italiano si è di conseguenza evoluto nelle modalità e nei concetti operativi. In linea generale, sotto il profilo della tipologia, le missioni cui l'Italia ha partecipato a partire dal Secondo dopoguerra si possono suddividere secondo il seguente prospetto³:

Operazioni di mantenimento della pace (<i>peace-keeping</i>)	40%
Operazioni di assistenza internazionale	36%
Operazioni di imposizione della pace (<i>peace-enforcing</i>)	17%
Operazioni di ristabilimento della pace e prevenzione del conflitto (<i>peace-making</i>)	7%

Da questi dati si evince una forte propensione italiana alle operazioni di *peace-keeping* che per definizione richiedono il consenso dello stato in cui si svolge la missione, in tal modo contribuendo a rendere meno "invasiva" la presenza di contingenti militari sul campo. Dal punto di vista della struttura, alla tradizionale componente militare si è gradualmente aggiunto personale civile e di polizia, per far fronte alle modifiche funzionali delle missioni di *peace-keeping* nel corso degli ultimi anni, con un maggiore riconoscimento della stretta interconnessione esistente tra *peace-keeping*, *peace-building* e *nation-building*. Per svolgere funzioni quali disarmo, sminamento, ricostruzione civile e riabilitazione di ex-combattenti, assistenza nei processi elettorali, appoggio alle autorità locali nel settore dello stato di diritto, l'Italia ha contribuito negli ultimi anni ad un crescente invio di personale specializzato delle Forze di Polizia, della Guardia di Finanza e della Giustizia (magistrati, personale dell'amministrazione penitenziaria ed esperti civili).

Anche il contesto operativo nel quale le missioni di pace si sono sviluppate ha subito una evoluzione legata all'accrescimento del ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e sicurezza internazionale. Sempre più la Nato e l'Unione europea, e in misura minore l'Osce, sono andate aggiungendosi alle Nazioni Unite come punti di riferimento internazionali nel cui ambito svolgere le missioni. In generale, l'intervento militare italiano è stato caratterizzato da un forte carattere multilaterale, con le missioni di pace quasi sempre eseguite all'interno di una coalizione multinazionale. Delle 132 missioni cui hanno preso parte contingenti italiani, quelle condotte dalle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia appartiene sono 96, così ripartite: 38 in ambito Onu, 27 in ambito Nato, 23 in ambito Ue, e altre minori (tre Ueo, due Nato e Ueo, due Osce e una Ue e Ueo). Le missioni cui l'Italia ha partecipato e che non sono condotte dalle organizzazioni internazionali cui appartiene sono, invece, 36: di queste, nove sono state svolte in attuazione di risoluzioni Onu o sono comunque ad esse collegate. Questi dati rivelano un trend molto importante della partecipazione italiana alle missioni di pace ossia il loro carattere squisitamente multilaterale.

Se si esclude infatti l'intervento Nato in Kosovo cui l'Italia decise di partecipare anche in mancanza di una esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, il punto di partenza delle missioni internazionali italiane risiede proprio nell'autorizzazione giuridica e politica, e in qualche modo anche morale, dell'Onu nell'ambito del capitolo

³ Aggiornamento di dati tratti dallo studio del Servizio studi della Camera, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, cit.

VI o VII della Carta delle Nazioni Unite. Il sostegno al ruolo delle Nazioni Unite, per una più incisiva presenza di questa organizzazione a garanzia della sicurezza mondiale, ha costituito uno dei trend caratteristici della politica estera del governo italiano. Nella sua veste di "media potenza", l'Italia ha cercato di rafforzare il proprio ruolo sullo scacchiere internazionale tramite lo strumento multilaterale, attribuendo un ruolo primario proprio al multilateralismo onusiano. Sotto l'egida delle Nazioni Unite o sotto mandato Onu, l'Italia ha infatti partecipato sia a missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite sia a missioni sotto il cappello Nato e Ue. A dimostrazione che l'appartenenza all'Alleanza atlantica e l'europeismo sono sempre stati due cardini tradizionali della politica estera italiana. In ambito Onu, l'Italia è al 6° posto tra i paesi che più contribuiscono a finanziare le missioni, con il 5% dei contributi totali, dopo paesi come gli Stati Uniti, il Giappone, il Regno Unito, la Germania e la Francia e precedendo paesi come la Cina, il Canada e la Spagna. In termini di personale, al momento l'Italia contribuisce alle missioni Onu con 1.131 uomini⁴. Per quanto riguarda la presenza delle Forze armate italiane nei teatri delle operazioni Nato, su un totale di circa 7.000 uomini impegnati all'estero, l'Italia ne impiega più di 5.500 nelle diverse operazioni e missioni a guida Nato, ponendosi come quarto paese contributore in termini di uomini e come quinto paese per ordine di contributo finanziario all'Alleanza atlantica.

Particolarmente rilevante appare altresì la partecipazione dell'Italia alle missioni in sede di Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), organizzate dall'Unione europea anche se la maggior parte delle missioni Pesd sono di natura civile e sono spesso, a livello del grande pubblico, poco conosciute. L'Italia è stato e rimane uno dei maggiori contributori alle missioni civili Pesd in termini di personale, divise nei diversi settori della polizia, della giustizia, dell'amministrazione civile, della protezione civile, del monitoraggio e del supporto agli uffici dei Rappresentanti Speciali. Nell'ambito delle missioni civili internazionali, non va dimenticato che l'Italia figura anche tra i maggiori contributori dei circa 3.700 esperti Osce dispiegati sul terreno nel 2010.

Per quanto riguarda le aree geografiche interessate dalle missioni di pace a partire dal Secondo dopoguerra, emerge che l'Italia si è maggiormente impegnata nei territori tradizionalmente strategici e delicati per la sua sicurezza quali l'Europa e l'area mediterranea.

Europa	48
Medio Oriente	29
Africa sub sahariana	30
Nord Africa	8
Asia centrale e meridionale	8
Asia orientale	3
America Latina	4
Asia occidentale	2

⁴ Il totale di 1.133 uomini è così suddiviso: 1.108 militari, 20 UNMEM (UN Military Experts on Mission) e 5 di polizia. Dati aggiornati al luglio 2012 e tratti dal sito sulle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12_3.pdf.

Per ciò che concerne invece la misura della partecipazione delle Forze armate italiane a missioni militari all'estero, nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un netto incremento non solo del numero delle missioni militari internazionali cui l'Italia ha preso parte, ma anche ad un maggior impiego di uomini e di mezzi, connesso alla più complessa articolazione degli interventi. Fino alla fine degli anni Ottanta, se si escludono le operazioni di pace in Libano tra il 1982 e il 1984, le missioni internazionali hanno comportato l'impiego di una ridotta quantità di uomini, mentre nella seconda metà degli anni Ottanta la media delle missioni in corso ha raggiunto progressivamente quota 9-10. Negli anni Novanta, il numero di missioni svolte ha superato mediamente le 20 annue, raggiungendo quota 30 nel 1999, in seguito tra l'altro alle crisi nei Balcani e nel Golfo Persico. Dal 2000, il numero delle missioni è rimasto prossimo alle 30, mantenendo una media storica di circa 8.700 soldati schierati all'estero. Per numeri, dunque, l'Italia si colloca ai primi posti in quanto a presenza militare all'estero.

Ma è soprattutto la qualità a caratterizzare l'intervento italiano, con un costante riscontro positivo da parte della popolazione civile che ha fatto parlare di un modello italiano di *peace-keeping*, a partire dalla missione in Libano nel 1982 e rafforzatosi con le missioni in Albania, Somalia, Mozambico e oggi di nuovo in Libano e Afghanistan. Fu proprio nel corso della missione *Italcon-Libano 2*, iniziata nel settembre 1982, che tra gli addetti ai lavori si cominciò a parlare di una "via italiana" al *peace-keeping* in relazione alle particolari modalità di conduzione della missione che includevano, tra i loro caratteri distintivi, una forte imparzialità e una particolare attenzione ai bisogni della popolazione civile e agli aspetti umanitari. Nel corso degli anni, questi tratti distintivi, uniti ad una speciale comprensione da parte dei militari italiani del contesto operativo in cui si trovano ad operare e ad un forte inserimento nel contesto sociale, hanno in effetti caratterizzato l'intervento italiano in molteplici missioni di supporto alla pace.

Un altro fattore caratterizzante le missioni internazionali dell'Italia, è la specializzazione crescente del personale militare e civile utilizzato nelle missioni, anche per rispondere allo spettro sempre più ampio dei compiti che si è chiamati a svolgere. Le modifiche intercorse riguardano sia il piano strutturale sia quello funzionale, anche perché si è passati da un esercito di leva ad uno composto di soli militari professionisti. Le forze italiane assolvono tutta la gamma di attività previste per il conseguimento della missione assegnata, che investono sia il settore della sicurezza sia quello della ricostruzione. Nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica, per esempio, una significativa rilevanza ha assunto il ruolo dell'arma dei Carabinieri con i MSU (*Multinational Specialized Unit*), operanti sia nell'ambito delle missioni Nato sia nell'ambito IPU (*Integrated Police Unit*) delle missioni a guida Unione europea. I compiti delle MSU sono molteplici includendo funzioni di controllo del territorio, raccolta informativa, ripristino/mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, investigazione e intelligence criminale, contrasto al terrorismo, addestramento delle forze di polizia locale nonché consulenza in materie specialistiche quali la tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale. Tali unità, che dalla fine degli anni Novanta sono state impiegate con successo nei Balcani (Bosnia e Kosovo), sono state la risposta all'esigenza di assolvere ad un ampio spettro di compiti di "polizia robusta" o *building police* in ambienti destabilizzati, colmando il *security gap* tra gli assetti militari, pesantemente equipaggiati ed armati, e le unità di polizia civile, non armate e senza mandato esecutivo ad addestrare la polizia locale.

Alla luce del concetto più ampio di sicurezza sviluppatosi negli ultimi anni, la sinergia tra attività militari e civili ha sicuramente costituito un importante trend dell'intervento italiano all'estero con lo sviluppo delle attività di cooperazione civile e militare (CIMIC), ossia di tutte quelle attività di coordinamento e cooperazione tra le forze armate e gli attori civili presenti in un teatro operativo. Sviluppato in ambito Nato, ed impiegato in teatri operativi complessi quali l'Iraq e l'Afghanistan, il modello CIMIC è stato interpretato al meglio dalle Forze armate italiane, anche alla luce del fatto che il modello militare si presta a sviluppare robuste sinergie tra la componente militare e gli attori locali civili per gettare le basi che avviano la prima fase della ricostruzione istituzionale ed economica. Le operazioni CIMIC, rivolte al soddisfacimento di esigenze essenziali della popolazione, hanno avuto fin dall'inizio un'articolazione che consente di svolgere progetti, interventi sanitari urgenti sulla popolazione nonché ulteriori interventi anche in settori tipicamente non militari (giustizia, istruzione, sanità, servizi pubblici e pubblica amministrazione), operando con gli "specialisti funzionali", ovvero esperti formati in ambito militare ma provenienti dal mondo civile.

Questa evoluzione delle potenzialità dello strumento militare per svolgere anche funzioni non strettamente militari ha ricevuto un forte impulso dalla nascita, a partire dal 2002, del modello dei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) che trovano la loro origine all'interno della missione *Enduring Freedom* in Afghanistan. Nati per svolgere una funzione prevalentemente politica, umanitaria ed economica, e caratterizzati da una stretta correlazione con i poteri politici ed economici locali, i PRT sono composti da personale internazionale civile e militare che opera in aree a livello provinciale al fine di estendere l'autorità del governo afgano e di facilitare lo sviluppo e la ricostruzione. Al momento, l'Italia guida uno dei sei comandi regionali in cui sono ripartite le forze Nato, il *Regional Command West* (RCW) con capoluogo Herat, che ha la responsabilità anche di quattro PRT. Il loro compito è di supporto alla *governance* e al processo di ricostruzione e sviluppo, congiuntamente ad una componente civile rappresentata da un Consigliere del Ministero degli Affari esteri. Le due componenti lavorano insieme a favore della ricostruzione, incentivando l'occupazione locale (i progetti vengono materialmente realizzati da ditte afgane), lo sviluppo economico dell'area e la fiducia verso le istituzioni politiche locali.

Oltre ai numeri e alla qualità dell'intervento italiano nelle missioni di supporto alla pace, sia in campo prettamente militare che in campo civile, la crescente importanza dell'Italia in questo ambito è testimoniata anche dal riconoscimento che viene dato a livello internazionale su più fronti. Per esempio, in Libano l'Italia ha assunto il comando di UNIFIL per ben due volte a distanza di pochi anni, detenendolo tuttora. Lo stesso riconoscimento è stato evidente in Kosovo dove per due periodi un generale italiano è stato comandante della forza Nato superiore a 40.000 uomini, riscuotendo successo e rispetto. Anche nel teatro operativo afgano l'Italia si è distinta a livello internazionale. Un ruolo che ha trovato riconoscimento nelle parole del generale Allen, comandante di ISAF, che ha dichiarato come alcune delle soluzioni adottate dal *Regional Command West* nel campo dello stato di diritto, del coordinamento con le forze di sicurezza afgane e della vicinanza alla popolazione locale, sono non solo risultate vincenti, ma anche di esempio per gli altri Comandi Regionali di ISAF.

Missioni internazionali: "Quo vadis" e "Cui prodest"?

Sono trascorsi esattamente trent'anni dalla missione Libano 1 - il primo vero intervento all'estero delle Forze armate italiane - e poco più di venti dalla prima missione in Iraq - prima vera operazione militare delle Forze armate italiane in questo dopoguerra. Una lunga esperienza che oggi consente, e nello stesso tempo impone, una seria riflessione. La crisi economica può esserne elemento catalizzatore, ma non può rappresentarne il punto di riferimento. L'Italia, intesa come media potenza, deve domandarsi quali sono gli obiettivi e le modalità del suo coinvolgimento nelle missioni internazionali. Fino ad ora, e soprattutto nel primo periodo, l'Italia ha aderito con volontaristico entusiasmo soprattutto a richieste provenienti "dall'esterno" - paesi alleati o coinvolti e/o organizzazioni internazionali (con forse l'unica eccezione, prima ricordata, dell'operazione Alba in Albania). Si possono individuare molteplici fattori che hanno probabilmente spinto i diversi attori italiani a sostenere la partecipazione italiana alle missioni di supporto alla pace:

- 1) a livello politico-diplomatico, acquisire un più forte ruolo in ambito europeo (anche rispetto ai tre più grandi paesi europei: Germania, Francia e Regno Unito) ed internazionale (anche rispetto al maggiore alleato: gli Stati Uniti), e contare maggiormente nelle organizzazioni responsabili delle missioni (Onu, Nato e Ue); su questa base ridurre o allontanare nel tempo il rischio di marginalizzazione dell'Italia (emblematica, in questo senso, la vicenda della riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu);
- 2) a livello politico interno, consentire al governo e alla maggioranza di evidenziare una scelta di campo internazionale e, a volte, strumentalizzarla a fini elettorali per far emergere difficoltà e contraddizioni del fronte opposto;
- 3) a livello geostrategico, assicurare la presenza dell'Italia nella cerchia dei paesi che contano e nei gruppi di contatto sulle crisi e, indirettamente, acquistare credito politico da poter utilizzare in altri campi;
- 4) a livello militare, ottenere un maggiore supporto da parte delle forze politiche e dell'opinione pubblica molto più influenzabile da iniziative immediate a sostegno della sicurezza che non da prospettive di tutela della sicurezza a lungo termine (anche se la cultura pacifista contrasta spesso la partecipazione italiana alle missioni sotto bandiera Nato); nello stesso tempo consentire di trasferire sul campo, e con extra-finanziamenti, gran parte dell'addestramento continuativo dei militari italiani (limitando alla fase preliminare quello da svolgere sul territorio nazionale) e contribuire ad assicurare un miglioramento retributivo - pur se a rotazione - del personale operativo;
- 5) a livello culturale, favorire una maggiore attenzione per le problematiche della sicurezza e della difesa in ambito internazionale anche se, per la opposta tendenza verso il particolarismo e il localismo che ha caratterizzato soprattutto lo scorso decennio, vi sono stati numerosi tentativi di ridurre l'impegno italiano all'estero;

- 6) a livello umanitario prevenire o limitare il coinvolgimento della popolazione civile in situazioni di crisi, anche tenendo conto della pressione del mondo cattolico e/o del Vaticano (esemplificativo il caso di Timor Est);
- 7) a livello economico, garantire le rotte commerciali internazionali e il flusso di materie prime e risorse energetiche fondamentali per l'economia italiana, nonché aprire la strada a possibili collaborazioni economiche e commerciali con le aree di intervento una volta stabilizzate.

Questi fattori si sono combinati in vario modo nei casi che hanno portato alla decisione italiana di partecipare alle diverse missioni internazionali, ma ciò è avvenuto in maniera quasi casuale, senza che vi fosse, a monte, una strategia condivisa in grado di definire adeguatamente gli obiettivi dell'Italia a breve, medio e lungo termine. La duplice domanda "Quo vadis?" e "Cui prodest?" è rimasta fino ad ora senza una precisa risposta. Le ingenti risorse investite dall'Italia nel partecipare allo sforzo internazionale per stabilizzare le aree di crisi e lo stesso sacrificio delle decine di migliaia di uomini che vi hanno partecipato, con la perdita di decine e il ferimento di centinaia di loro, hanno prodotto in ogni caso importanti positivi risultati.

In primo luogo, hanno consentito di creare condizioni di sicurezza in alcune zone del mondo che, seppur lentamente, possono ora puntare a sviluppare le loro economie. In altre, hanno per lo meno impedito che il livello di insicurezza aumentasse ulteriormente. In alcune, infine, si stanno costruendo le condizioni per trasferire questa responsabilità alle forze di sicurezza locali. Senza dubbio, la lunga stagione di missioni internazionali, soprattutto dopo l'11 settembre 2001, ha contribuito in quest'ultimo decennio ad allontanare i rischi e le minacce dai confini italiani.

In secondo luogo, hanno fortemente contribuito ad impedire che proseguisse una marginalizzazione del paese e che la sua immagine peggiorasse nel corso di questi ultimi anni, soprattutto a causa della crisi politica che è tornata ad evidenziarsi.

In terzo luogo, hanno permesso di migliorare il suo strumento militare o, per lo meno, la sua parte operativa, garantendo la crescita delle capacità di intervento, organizzative e di supporto logistico, e assicurando un buon livello di addestramento del personale e un migliore equipaggiamento. La verifica sul campo, e non solo nelle esercitazioni, ha fornito un'esperienza ineguagliabile che rappresenta un patrimonio prezioso per il futuro.

In quarto luogo, le missioni internazionali hanno contribuito a sviluppare in Italia un approccio congiunto "militare-sicurezza-civile" che è ormai diventato un modello internazionale con il cosiddetto *comprehensive approach*. L'utilizzo della quarta Forza armata, i Carabinieri, ha caratterizzato la presenza dell'Italia in molte missioni, allargandone le attività al campo della sicurezza prima e dandovi continuità poi. Di particolare importanza è stato sempre il contributo italiano alla formazione delle forze di sicurezza locali nella convinzione che qui si gioca la vera battaglia per la stabilizzazione di quelle aree. Nella stessa direzione l'Italia si è mossa attraverso l'utilizzo delle altre forze di polizia e della stessa organizzazione giudiziaria. A tutto questo si è sommato l'impegno in campo civile, sia amministrativo-diplomatico che tecnico-organizzativo.

Questa valutazione complessiva non cambia nemmeno dopo la “primavera araba” che ha drammaticamente riavvicinato i rischi e le minacce di sicurezza ai confini dell'Italia. Mentre il mondo era concentrato su teatri lontani, il confine dell'instabilità politica e statale si è spostato nell'area mediterranea. Ciò non modifica il giudizio positivo sulle missioni internazionali, ma, caso mai, deve far riflettere sulla loro eventuale estensione. Anche per questo è indispensabile domandarsi quali siano oggi le nuove priorità e quale sia il livello di impegno sostenibile nel tempo che il paese deve decidere di portare avanti.

Dalla caduta del muro di Berlino, nel novembre 1989, la prospettiva di una nuova guerra mondiale, sul modello di quelle precedenti, è scomparsa dall'orizzonte vicino. Ciò non significa che viviamo in pace e in sicurezza e che altri conflitti, minacce e rischi non pesino su di noi, ma è mutata la loro natura, e questo pone l'esigenza di un ripensamento complessivo della politica di sicurezza e delle strategie operative. Un ripensamento che si estende a tutto il quadro politico internazionale e alle alleanze, e che ovviamente influenza in modo più o meno diretto lo strumento delle missioni internazionali cui l'Italia partecipa. I fattori da prendere in considerazione sono molteplici e influiscono sull'insieme dei rapporti internazionali: dalla crescita di nuove potenze all'evoluzione della tecnologia, sino all'identificazione di nuove vulnerabilità economiche e sociali.

1. Il piano internazionale

1.1. Dissuasione nucleare e proliferazione

Uno di tali fattori di rischio lo ereditiamo dal nostro recente passato, ed è costituito dall'arma nucleare. In effetti non fu solamente la contrapposizione rigida dei due blocchi a garantire gli equilibri della Guerra fredda, ma anche, e forse soprattutto, l'esistenza di grandi arsenali nucleari. Che esistono tutt'ora. L'arma nucleare non può essere “disinventata”. Essa può essere fortemente limitata e i suoi numeri possono diminuire, forse sino a quella “soglia zero” che alcuni sperano possa realizzarsi (mentre altri temono la potenziale instabilità di un mondo in cui molti restano sulla “soglia” del nucleare, in un fragile e sospettoso equilibrio). Il problema di fondo comunque non è quello di cancellare le armi nucleari, ma di fare in modo che esse non vengano più utilizzate per uccidere e distruggere, come è avvenuto ad Hiroshima e a Nagasaki. Nel 2005, ricevendo il premio Nobel, lo scienziato, e teorico della dissuasione nucleare, Thomas C. Schelling affermava che “l'evento più spettacolare dell'ultimo mezzo secolo è stato quello che non è accaduto. Per sessant'anni abbiamo avuto la gioia di non aver visto esplodere alcuna arma nucleare in guerra”. La cosa ha dell'eccezionale, se non altro perché è una smentita di ogni calcolo probabilistico.

Di particolare pericolosità risulta quindi la proliferazione degli armamenti nucleari. Sembra infatti essersi interrotto il trend positivo, caratterizzato negli anni passati dal disarmo nucleare del Sud Africa e dalla rinuncia della Libia (e prima ancora del Brasile e dell'Argentina) ad acquisire tali capacità. Un trend confermato dalla rinuncia delle nuove repubbliche indipendenti dell'ex Unione sovietica (con la sola eccezione della Russia) al possesso e alla detenzione delle armi nucleari presenti sul loro territorio.

Oggi però quattro stati asiatici che non sono parte del Trattato di non proliferazione nucleare (Israele, India, Pakistan e Corea del Nord) detengono armi nucleari, e uno che ne fa parte è fortemente sospettato di volersene dotare (Iran). Ciò potrebbe riaprire il vaso di Pandora e moltiplicare i rischi di conflitti regionali in ambiente nucleare.

Il problema è se - e come - possa essere estesa anche a questi paesi, e alle crisi in cui sono coinvolti, quella stessa logica "dissuasiva" che ha sinora bloccato l'impiego operativo delle armi nucleari. La maggiore vulnerabilità di questi arsenali ad attacchi di sorpresa, il forte rischio che tali ordigni e il loro possibile uso non siano pienamente e sicuramente controllati dall'autorità politica, la possibilità di errori o fraintendimenti (tanto più alta quanto più aumenta il numero degli interlocutori), o anche solo la percezione dell'esistenza di una incombente minaccia esistenziale, potrebbero spingere un governo alla decisione di varcare la soglia nucleare.

Per contrastare un simile rischio, gli Stati Uniti si sono riservati l'opzione di poter intervenire preventivamente, imponendo con la forza la rinuncia all'impiego, alla detenzione e allo sviluppo di armi nucleari. Tale strategia è resa più credibile dal fatto che generalmente queste nuove potenze nucleari non hanno la capacità tecnica di minacciare il territorio americano, mentre possono minacciare molti altri paesi, in Europa, Asia e Africa. Nella realtà, tuttavia, è una strategia molto difficile da giustificare sul piano politico/giuridico ed è ricca di potenziali effetti negativi. Ad esempio, potrebbe provocare un confronto diretto o indiretto tra le potenze nucleari "avanzate" e potrebbe spingere altri paesi sulla strada della proliferazione nucleare. Di fatto, a oggi, nessuna potenza nucleare è stata attaccata, né con armi nucleari, né con sistemi convenzionali.

In alternativa all'attacco preventivo esiste l'ipotesi di consolidare sistemi regionali di sicurezza che riducano la percezione di minacce esistenziali e riportino questi arsenali all'interno della logica della dissuasione e del controllo (e possibile riduzione) degli armamenti. Tale approccio tuttavia, sperimentato con successo durante la Guerra fredda, richiede il forte coinvolgimento delle maggiori potenze esterne negli equilibri regionali.

1.2. Nuove potenze e sicurezza globale

In positivo, bisogna riconoscere che non vi sono, allo stato attuale, minacce militari convenzionali, che abbiano una dimensione vitale o esistenziale, dirette contro i paesi europei. Tuttavia, il quadro della sicurezza globale sta rapidamente evolvendo ed è inevitabile che nuove minacce, dirette e indirette, convenzionali e non, si consolidano anche in campo militare, oltre a quelle già esistenti in campo economico, ambientale, energetico e della sicurezza dei trasporti.

Emergono nuove potenze globali (Cina), continentali (Brasile, India e Sud Africa) e regionali (tra gli altri, Turchia, Iran, Pakistan, Nigeria, e Messico), e si delinea il ritorno della Russia ad una politica di potenza, anche se per ora appare limitata ai paesi ex-sovietici e, in misura decisamente minore, al Medio Oriente. Attivi soprattutto in campo economico e commerciale, molti di questi paesi sviluppano un processo di riarmo convenzionale e a volte anche nucleare. Mentre diminuiscono i bilanci della difesa europei ed americani, crescono quelli di molti altri paesi: così, ad esempio, i paesi asiatici nel 2012 hanno destinato alla difesa maggiori stanziamenti dell'insieme dei

paesi dell'Ue. Tra l'altro, queste potenze emergenti affermano la loro presenza sui mari e nello spazio extra-atmosferico, sono sempre più attive nelle istituzioni internazionali e hanno ottenuto il rafforzamento del G-20 di cui sono parte.

Alla conclusione della II Guerra mondiale si è affermato un sistema bipolare, congelato dall'equilibrio del terrore. Esso ha assicurato un alto tasso di stabilità e gli equilibri politici interni necessari per facilitare uno spettacolare sviluppo economico. All'interno di questo sistema sono state create importanti istituzioni internazionali per la gestione di alcune politiche settoriali: il Fondo monetario, la Banca mondiale, i vari negoziati commerciali sino alla creazione dell'Omc, l'Alleanza atlantica nonché le stesse istituzioni europee. Il blocco dell'Est ha tentato di imitare queste creazioni con il Comecon e il Patto di Varsavia, ma ha fallito perché non è riuscito a cogliere pienamente il frutto della Guerra fredda, e cioè la crescita economica.

Questo sistema ha garantito la certezza dei rapporti gerarchici internazionali (schematicamente superpotenze, grandi potenze, medie potenze e paesi "minori") e quindi un relativo ordine. Esso ha anche permesso una gestione, o almeno una riduzione, della pericolosità delle crisi locali e ha mantenuto più o meno stabile il quadro della proliferazione nucleare. Questo sistema internazionale ha vissuto un processo di lenta, ma crescente democratizzazione: prima con la decolonizzazione e poi con l'affermazione di alcuni principi "umanitari", esemplificati dalla Carta di Helsinki, che hanno progressivamente limitato e circoscritto la validità del principio di sovranità nazionale con il suo corollario della garanzia di non ingerenza negli affari interni di un altro stato.

Tuttavia il successo del sistema ha alimentato il suo stesso affievolirsi. Lo sviluppo economico ha modificato le gerarchie internazionali, con l'avvento di nuove potenze. È cresciuto il peso politico ed economico dell'Asia, rimasta fuori dalla rete delle alleanze multilaterali e solo marginalmente integrata nelle nuove istituzioni internazionali. La democratizzazione ha reso più difficile il controllo delle crisi e frammentato il quadro politico, ed allo stesso tempo ha moltiplicato ed ampliato le aspettative delle popolazioni oppresse da regimi dittatoriali, oltre ad affermare, soprattutto nel mondo occidentale, l'opinione che non si potesse assistere senza reagire a massicce violazioni dei diritti umani o a politiche di massacro e genocidio, sino ad asserire il principio esattamente contrario a quello della sacralità della sovranità nazionale, e cioè il cosiddetto "diritto di ingerenza". La globalizzazione ha preso il sopravvento sugli sviluppi ordinati su base regionale ed ha messo in crisi, o comunque reso inadeguate, molte risposte istituzionali.

Nel 1989 è "scoppiata la pace", chiudendo nel giro di pochi mesi i capitoli lasciati aperti alla fine della II Guerra mondiale, quali ad esempio la riunificazione della Germania, la riapertura dell'Europa dell'Est, la fine dell'impero sovietico e la frammentazione dell'Unione sovietica. Tale processo si è accelerato sino all'assurdo rimettendo in discussione e frammentando stati nazionali, come la Jugoslavia, riscoprendo nazioni scomparse come le repubbliche baltiche, ma anche l'Ucraina, la Bielorussia, le repubbliche centroasiatiche (dal Turkmenistan alla Mongolia) e quelle caucasiche, che non esistevano più da secoli, o non erano mai esistite in quanto entità statuali e soggetti internazionali.

Per qualche anno, subito dopo la caduta del muro di Berlino, si è affermata un'atmosfera relativamente ottimista basata sulla fiducia nella mano invisibile del mercato, sul successo del disarmo e della non proliferazione, sui progressi della globalizzazione e sulla attività intensa delle istituzioni internazionali. I bilanci della difesa, a cominciare da quello americano, hanno iniziato bruscamente a diminuire. Ma questa euforia è stata presto sostituita da un senso generale di incertezza. A meno di dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, già a metà del 1998, si registrava la crescita del timore, alimentato dalla crisi finanziaria asiatica, dalle bombe atomiche dell'India e del Pakistan, dalla crisi del processo di pace in Medio Oriente, dalla difficoltà di normalizzare i Balcani, e dall'incancrenirsi delle crisi africane. Le successive crisi legate al terrorismo internazionale, al disordine africano, alla conflittualità medio orientale, e infine la gravissima crisi finanziaria ed economica nata negli USA, e poi rafforzatasi in Europa e alimentata dalla mancanza di regolazione e controllo del mercato internazionale, hanno accresciuto incertezze e paure.

La scomparsa del fattore d'ordine e di solidarietà automatica garantito dal confronto militare bipolare si è tradotta in una perdita di stabilità del sistema e delle sue istituzioni. Vi sono stati vari tentativi di ricostruire un ordine stabile, che tuttavia non hanno sortito gli effetti sperati. Su questa strada si sono incamminati gli Stati Uniti, il paese più potente e più ricco, cercando di dar vita ad una sorta di sistema di egemonia post-moderna e globale, basata sull'idea, cara al primo presidente Bush, che la potenza americana doveva imporre un "nuovo ordine mondiale". Tale progetto, non sorretto da un sistema economico sufficientemente forte e da una volontà politica abbastanza determinata, è stato liquidato dagli stessi elettori americani con la sconfitta di Bush e l'elezione di Clinton. Il progetto si è riproposto otto anni più tardi, con il secondo presidente Bush, alimentato almeno in parte dallo shock dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, ma si è scontrato anch'esso con forti limiti intrinseci di debolezza ed è stato sostanzialmente abbandonato dalla stessa amministrazione americana, durante il secondo termine presidenziale di George W. Bush.

Si è così delineata una situazione fortemente dialettica: da un lato si assiste ad un processo di integrazione internazionale (coerente con la globalizzazione), anche se caratterizzato da un tasso di istituzionalizzazione e di efficacia ancora troppo limitato, e dall'altro si assiste ad un processo di frammentazione che rivendica un maggior ruolo delle istituzioni ereditate dal passato e ancora molto forti (gli stati nazionali), ovvero tende a crearne altre della stessa natura, quali nuovi micro-stati etnici e sistemi commerciali preferenziali. Una situazione contraddittoria che rende particolarmente difficile ogni tentativo di governare il mondo globalizzato e lo espone a nuovi rischi e crisi.

1.3. Nuove tecnologie, nuovi spazi, nuove "guerre"

Il controllo dei cosiddetti *global commons*, intesi come quei beni pubblici universali che sono cruciali per lo sviluppo del commercio e per la sicurezza, produce problemi complessi. In questa sede possiamo indicare almeno quattro tipologie di questi beni: gli oceani, l'ambiente atmosferico (l'aria), lo spazio esterno e lo spazio cibernetico. In quanto beni comuni, essi dovrebbero essere alla libera disposizione di ognuno, e liberi da ogni minaccia, ma naturalmente i due concetti possono rivelarsi contraddittori, in quanto una protezione efficace richiede una effettiva capacità di controllo, e una tale

capacità di controllo definisce anche le regole e i limiti di una fruizione che non è più interamente libera.

L'interesse comune dovrebbe spingere ad identificare un sistema condiviso di regole e di garanzie per l'uso di tali *commons*, ma ciò esiste, in modo imperfetto e incompleto, solo per gli oceani e, in minore misura, per lo spazio atmosferico, mentre è allo stato embrionale per lo spazio esterno e addirittura assente per quello cibernetico. Di fatto, le maggiori potenze sviluppano le loro capacità così da esercitare un controllo competitivo sui *global commons* o parte di essi, o quanto meno le loro capacità di interdizione del controllo altrui. Nel frattempo, si sviluppano minacce non convenzionali come la pirateria e il *cyber-crime*, mentre ragioni politiche, economiche e strategiche spingono le maggiori potenze più alla competizione che alla collaborazione.

Scenari conflittuali globali non sono quindi da escludere. Tuttavia, allo stato attuale, i maggiori rischi sembrano essere diversi e in qualche modo anche più difficili da affrontare e gestire. La "quantità" delle guerre è andata riducendosi, sia nel numero complessivo dei conflitti armati internazionali, sia nel numero delle vittime coinvolte, ma si è verificato anche una netta transizione qualitativa, dagli scontri armati tra stati agli scontri "sociali" (guerre civili, stati falliti, criminalità organizzata) e all'uso di tecniche e forze non convenzionali quali, per esempio, la guerriglia, il terrorismo, l'uso di soldati mercenari e l'impiego di velivoli senza pilota armati (UCAV).

Si parla sempre meno di difesa e sempre più di sicurezza. Scomparsa, o comunque attenuatasi, la possibilità di una nuova guerra mondiale, vengono in primo piano altri tipi di preoccupazione come il terrorismo internazionale, la criminalità organizzata e in genere quei fenomeni che minacciano la tranquillità e il buon funzionamento delle nostre società, incluse preoccupazioni di sicurezza degli approvvigionamenti (*in primis* energia e acqua potabile), di sviluppo economico e di gestione delle pressioni migratorie. Tali rischi, tuttavia, non hanno lo stesso valore per tutti gli interlocutori: essi sono diversamente apprezzati a seconda della collocazione geografica, della vulnerabilità economica e della dimensione culturale. È quindi più difficile un approccio multilaterale efficace.

Spesso le minacce alla sicurezza sono collegate al problema delle cosiddette aree di crisi. Questo fenomeno è cresciuto di importanza con lo svilupparsi della globalizzazione. Viviamo in un mondo sempre più interconnesso, in cui gli scambi di merci e di qualsiasi altro tipo di bene, in particolare quelli finanziari, la circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni sono sempre più rapidi e consistenti. L'importanza delle frontiere e la loro capacità di arrestare tali flussi, o comunque di controllarli, è in continua ed evidente diminuzione. Il benessere e la sicurezza dei nostri stati dipende in modo crescente dal buon funzionamento del sistema internazionale, ma purtroppo non esiste ancora un sistema efficace e legalmente valido che garantisca la sicurezza della globalizzazione.

In Europa, l'Ue prevede vere e proprie cessioni di sovranità, dal livello nazionale a quello comunitario. Anche in quest'ambito più ristretto e coeso, peraltro, l'evoluzione delle istituzioni comuni è lenta e difficile. L'ampliamento delle competenze dell'Unione è spesso contestato, e l'efficacia delle politiche comuni è limitata dalla frammentazione delle competenze e dall'insufficienza delle risorse attribuite alla gestione comune. A ciò

si aggiunge la tendenza degli stati membri a preferire il metodo di decisione intergovernativo, in cui ogni stato ha diritto di veto, rispetto al più efficiente metodo comunitario che prevede invece decisioni a maggioranza.

È quindi probabile che ancora per molto tempo dovremo convivere con un sistema globale sempre più interconnesso, ma non completamente integrato, privo cioè di un sistema di controllo e di gestione ottimale e allo stesso tempo caratterizzato dalla necessità di rispondere rapidamente, e con mezzi talvolta inadeguati, a situazioni di "emergenza". Si delinea quindi l'opportunità, e spesso la necessità, di impiegare la forza (politica, economica, culturale e infine anche di sicurezza e militare) per supplire alle carenze di governabilità e tentare di ridurre e riportare sotto controllo gli elementi di disordine e di minaccia.

Questo produce per lo più scenari di impiego della forza molto diversi da quelli tradizionali in caso di guerra. È diversa, in primo luogo, la percezione di ciò che è necessario od opportuno fare. La sicurezza è uno dei bisogni fondamentali di ogni essere umano, ma essa diviene realmente importante, ovvero prioritaria, solo quando sta venendo a mancare. Per di più la sicurezza è un insieme di molti diversi fattori che possono assumere una maggiore o minore priorità a seconda delle circostanze. La sicurezza alimentare, ad esempio, quella economica o anche quella ambientale, richiedono generalmente approcci e strumenti diversi dall'uso della forza militare, che è circoscritta ad un numero relativamente ridotto di casi.

La casistica delle minacce che abbiamo prima indicato non è percepita allo stesso modo in termini di immediatezza ed urgenza, al contrario è molto differenziata a seconda dei paesi, e spesso anche delle singole persone. Nell'esperienza europea, la guerra era in genere preceduta da un processo di mobilitazione generale delle persone e delle risorse industriali, tecnologiche ed economiche del paese. In altri termini, essa coinvolgeva in modo prioritario l'intera società. Non è il caso delle operazioni di sicurezza e di gestione delle crisi oggi prevalenti. Ne conseguono numerose limitazioni dovute alla necessità di mantenere un livello sufficiente di consenso politico, interno e internazionale, e un accettabile quadro di legalità dell'uso della forza.

Operazione di pace, gestione di crisi o guerra: in ogni caso ci si trova di fronte al problema di imporre la propria volontà, o le proprie regole, ad un avversario. In linea generale ciò avviene attraverso l'uso di tre elementi, utilizzati assieme o separatamente, a seconda delle situazioni: forza, ricchezza e ideologia (oggi più nota come *soft power*). Possiamo usare, o minacciare di usare, la forza fisica per distruggere la resistenza dell'avversario. Possiamo ricorrere alla ricchezza per acquisire il suo consenso. Possiamo infine convincerlo ad accettare il nostro punto di vista con la forza delle nostre argomentazioni. La prima soluzione è la più rischiosa, l'ultima la più soddisfacente. Tuttavia, perché il *soft power* funzioni al meglio, è anche necessaria una condivisione di obiettivi e di valori non sempre esistente o possibile.

La differenza culturale influenza anche gli altri fattori di coercizione, poiché si può avere una visione molto diversa del "potere" o della "guerra", a seconda che si appartenga ad una società industrializzata di tipo occidentale o ad una comunità dalla forte identità religiosa o etnica, con una diversa scala delle priorità. È il concetto stesso di "vittoria" ad essere rimesso in discussione. Il problema che stiamo affrontando è

anche costituito dal fatto che settori importanti della popolazione del paese in cui si interviene rifiutano il modello di società e di stato "occidentale", malgrado esso sia più efficiente e più democratico di quello da cui provengono.

La natura complessa delle crisi e il quadro politico e giuridico nel quale vengono affrontate ha anche come conseguenza non secondaria la presenza contemporanea sul terreno di molte diverse autorità e organizzazioni internazionali, con le loro specifiche competenze e priorità. Alcune di esse, come le Nazioni Unite e le loro agenzie, la Nato, l'Unione europea, e l'Unione africana, vedono la partecipazione diretta dei governi ed agiscono in genere sulla base di mandati precisi e di delimitate sfere di competenza. Altre, come la Croce rossa, hanno una lunga esperienza di presenza sul terreno dei conflitti e delle crisi e hanno sviluppato metodologie e regole di comportamento, irrobustite dall'esistenza di convenzioni internazionali accettate dalla grande maggioranza degli stati. Vi è poi un grande numero di Organizzazioni non governative (Ong), che raccolgono le competenze più disparate per un numero molto alto e diversificato di compiti, che vanno dall'assistenza alle popolazioni in situazioni di emergenza all'aiuto allo sviluppo in settori che includono la sanità, l'educazione, la ricostruzione, il microcredito, l'agricoltura e l'informazione. Alcune di queste Ong hanno strutture burocratiche e logistiche di grande complessità e importanza mentre altre si riducono all'azione di pochissimi volontari. Esse possono avere una natura multinazionale o essere espressione di un solo paese. Alcune hanno radici religiose e altre laiche. Il loro moltiplicarsi è una delle facce della globalizzazione. Attraverso di esse è l'intera realtà complessa e articolata delle società globalizzate che entra a diretto contatto con le aree e le situazioni di crisi, innescando complessi processi di azione e reazione. Vengono rotti importanti equilibri tradizionali tra tribù, etnie e identità religiose che richiedono la costituzione lenta e faticosa di nuovi equilibri accettati dalla maggioranza della popolazione e capaci di ricostituire un credibile consenso interno. Senza una tale opera di ingegneria sociale è in realtà impossibile considerare la missione compiuta. Ma è anche sempre più chiaro che il raggiungimento di un tale obiettivo - l'unica "vittoria" possibile - richiede capacità e strategie molto più ampie e diversificate di quelle strettamente militari, ingenti risorse e tempi adeguati, in genere molto più lunghi di quelli ritenuti economicamente o politicamente "congrui" dalla comunità internazionale.

1.4. Italia e Europa alla prova

L'Unione europea in generale, e l'Italia in particolare, dipendono dall'ordinato sviluppo del commercio internazionale, dalla sicurezza degli approvvigionamenti in fatto, ad esempio, di materie prime ed energia, e dalla relativa continuità e stabilità del quadro internazionale di sicurezza. Questi interessi vitali sono stati sino ad oggi garantiti dalla combinazione di un sistema multilaterale di governo globale e di una efficace alleanza difensiva con gli Stati Uniti. Tuttavia ambedue questi pilastri sono oggi meno sicuri di ieri.

Il sistema multilaterale globale sta cercando di adattarsi al moltiplicarsi degli attori, ma è ostacolato dal protrarsi della crisi economica e dal permanere di contrapposizioni nazionali, politiche ed ideologiche. Da un lato, i paesi europei sembrano destinati a perdere una parte significativa del loro attuale potere all'interno delle istituzioni internazionali, dall'altro lato le potenze emergenti non sembrano ancora disposte ad

assumersi equivalenti responsabilità e oneri di gestione. Questo sistema fa registrare, quindi, un deficit di *decision-making*.

Gli Stati Uniti d'altro canto accrescono il loro coinvolgimento nel Pacifico e in Asia, e guardano con minore interesse all'Europa. La debolezza istituzionale dell'Ue e il peso della crisi economica contribuiscono ad allentare questo legame. Evoluzioni politiche nazionaliste e tentazioni protezioniste diminuiscono in una certa misura il tasso di solidarietà del sistema atlantico, pur non mettendolo completamente in crisi. A differenza di quelle europee, duramente colpite dalla crisi, le spese americane per la difesa continuano a superare di gran lunga quelle di tutti i potenziali avversari, anche se sono anch'esse destinate a diminuire, mentre le altre crescono. Esse tuttavia si concentrano su alcuni settori ritenuti strategici per il mantenimento della superiorità militare globale, quali l'aerospazio, il mare e lo spazio cibernetico. Allo stesso tempo puntano a diminuire gli impieghi destinati al mantenimento della sicurezza internazionale (come le basi all'estero e i corpi di spedizione), scaricandone in parte crescente i costi e le funzioni sugli alleati.

In questa situazione, i paesi europei sono chiamati a fare di più con minori risorse. Ciò potrebbe avere conseguenze molto negative se si traducesse semplicemente in una riduzione unilaterale degli impegni internazionali, giustificata unicamente da ragioni di bilancio. In ogni caso però, anche evitando un tale rischio, si affermerà la volontà di selezionare con maggiore attenzione e rigore gli impegni, e si tenderà ad evitare, ogni volta che sia possibile, l'impegno in missioni di lunga durata e di incerto sviluppo.

Esiste quindi il rischio di tralasciare impegni importanti. Già ora, per esempio, si assiste ad una sostanziale incertezza europea ad impegnarsi nelle crisi africane, anche solo in appoggio all'Unione africana, rischiando tra l'altro di rendere più difficile il consolidarsi di nuovi equilibri politici nei paesi arabi del Nord Africa, oltre a non ostacolare le tendenze separatiste, i movimenti terroristici e la criminalità organizzata (inclusa la pirateria). È d'altra parte presumibile che un nuovo sistema di equilibri interni e internazionali in Medio Oriente, a seguito degli sviluppi della cosiddetta "primavera araba", richieda un forte sostegno della comunità internazionale: sarebbe sorprendente e preoccupante se gli europei non dovessero trovare le risorse necessarie. D'altro canto altre possibili crisi, dalla regione del Caucaso all'Asia centrale, potrebbero richiedere urgentemente forme sostanziali di impegno. Certo, si può ritenere che l'attenzione europea debba concentrarsi essenzialmente nell'area di suo più immediato interesse e vicinanza, tuttavia si tratta di regioni di grande complessità ed importanza che è impossibile segmentare semplicemente sulla base di un predeterminato "raggio chilometrico". La natura globale degli interessi economici e politici europei non può essere ridotta alla sola area del "vicinato", senza comportare gravi perdite.

È possibile razionalizzare le capacità europee attraverso un deciso sforzo di integrazione, specializzazione e ammodernamento, capace in teoria di assicurare la disponibilità di tutte le risorse necessarie ad un costo più ridotto. Ma un tale sviluppo richiede una forte volontà comune europea, almeno da parte di un gruppo importante di paesi in grado di contribuire in modo significativo allo sforzo necessario. Razionalizzare la spesa e allo stesso tempo adeguare gli strumenti alle nuove esigenze della gestione delle crisi, preservare un alto livello tecnologico in grado di mantenere l'interoperabilità con le forze americane e allo stesso tempo sviluppare le

necessarie capacità civili e civili-militari, sono impegni difficili che tuttavia nessun paese europeo da solo è oggi in grado di garantire nel lungo-medio termine. In assenza di ciò, tuttavia, l'impegno internazionale dei paesi europei e il loro contributo alla sicurezza globale sono destinati a diminuire, accrescendo la vulnerabilità del nostro sistema.

2. Il piano politico interno

Le missioni militari all'estero sono la componente maggiormente visibile della politica estera e di difesa italiana, e sono perciò terreno simbolico di numerosi dibattiti e scontri politici. Sono anche uno strumento potenzialmente molto efficace e inevitabilmente molto costoso, che richiede una impostazione ed una gestione politica precisa, corretta e coerente. Il modo in cui i partiti politici concepiscono il ruolo, gli obiettivi e le modalità di controllo delle missioni è perciò estremamente rilevante e costituisce l'oggetto di analisi di questo capitolo. Il primo paragrafo inquadrerà brevemente il problema in prospettiva storica, evidenziando continuità e discontinuità nell'utilizzo dello strumento militare italiano all'estero. Il secondo paragrafo offrirà una breve analisi del rapporto tra missioni all'estero e interesse nazionale così come concepito dalle principali forze politiche. Infine, nel terzo paragrafo si fornirà una valutazione critica sulle modalità di gestione parlamentare delle missioni, ossia su quali siano i punti di forza e di debolezza del modo in cui il Parlamento esercita il controllo sulle missioni all'estero.

2.1. *Le missioni nel quadro della politica estera italiana*

Nel quadro della Guerra fredda non c'era necessità né spazio di manovra per una politica italiana di intervento militare all'estero. Il ruolo internazionale ed il prestigio del paese erano determinati quasi esclusivamente dalla sua capacità di influenza all'interno delle strutture euro-atlantiche, nelle quali si giocava la difesa dell'interesse nazionale. Le relazioni con il mondo al di fuori della Nato e delle Comunità europee erano pesantemente dipendenti dalle posture e dagli atteggiamenti delle due superpotenze mondiali. Le crisi locali e regionali, che dagli anni Novanta sarebbero divenute la principale causa delle missioni di stabilizzazione internazionale, durante la Guerra fredda erano pienamente inserite nelle dinamiche della competizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica: la rigida suddivisione del mondo in blocchi contrapposti caricava ogni contesa intra o inter-statuale di un significato globale, riducendo lo spazio politico per gli interventi di medie potenze come l'Italia.

In un tale contesto, quindi, la questione della partecipazione italiana alle missioni all'estero quasi non si pose: non era né particolarmente utile, né facilmente percorribile. Tanto è vero che, tra il 1950 ed il 1989, l'Italia partecipò solo a 19 missioni all'estero, in gran parte di scarsa entità numerica se si escludono le spedizioni a Beirut durante la guerra civile libanese. Anche volendo, tra l'altro, le Forze armate non sarebbero allora state in grado di sostenere un elevato impegno al di fuori del territorio nazionale. Numericamente importanti ma prevalentemente statiche, le Forze armate italiane erano composte in gran parte da militari di leva, e strutturate ed equipaggiate per costituire un argine ad una eventuale invasione delle forze del Patto di Varsavia, non per essere proiettate all'estero.

Nella prima metà degli anni Novanta le condizioni mutarono radicalmente, in un senso che sembrò favorevole ad una politica di difesa italiana più dinamica. Il crollo dell'Unione Sovietica aprì nuove possibilità di azione scongelando nuove possibili alleanze e nuovi mercati, oltre a vecchi e nuovi conflitti locali e regionali. La dissoluzione dei partiti politici tradizionali avvenuta agli inizi degli anni Novanta portò poi alla ribalta nuove forze politiche, non tutte derivanti dalle vecchie famiglie politiche cristiano-democratiche, socialiste e missine, e presumibilmente più propense a pensare ed impostare la politica estera e di difesa italiana su basi nuove.

Questa aspettativa di cambiamento, come spesso accade, si è realizzata solo parzialmente: la portata di innovazione reale della politica estera e di difesa italiana negli ultimi 20 anni è opinabile. La centralità della dimensione euro-atlantica è decisamente sopravvissuta al cambio di scenario globale anche se, contestualmente, sono emerse nuove sfide alla sicurezza nazionale non chiaramente affrontabili attraverso il ricorso alla Nato o all'Unione europea. A volte, vari governi italiani hanno dimostrato una inclinazione a seguire una strada più indipendente dagli alleati quando è stato considerato necessario - ad esempio instaurando forti legami nel settore energetico con la Russia. Quello che è certo è che, in questo nuovo e maggiormente fluido contesto globale, le missioni delle Forze armate italiane all'estero hanno costituito e costituiscono uno degli strumenti principali del mutato corso politico: nel ventennio appena trascorso, l'Italia ha partecipato a più di 100 missioni militari all'estero.

2.2. Missioni e interesse nazionale nel dibattito politico

In questo paragrafo si analizzerà brevemente in che modo le diverse forze politiche concepiscono le missioni all'estero, ovvero quali valori e quali interessi ritengano di difendere con l'uso di tale strumento.

La concezione delle missioni non sembra dipendere tanto dalla posizione di una forza politica nel *continuum* destra/sinistra, quanto piuttosto da valori, idee e valutazioni che possono essere trasversali. Per questa ragione verranno presentate le differenti attitudini distinguendo tra posizioni *mainstream*, ossia quelle più ampiamente condivise, e posizioni "radicali". Come tutte le categorizzazioni, anche questa costituisce una semplificazione riduttiva. Le forze politiche agiscono sulla base di propri valori, convinzioni e specifici interessi, spesso soggetti ad evoluzioni anche significative nel corso del tempo. Inoltre, esse non sono del tutto omogenee internamente, e possono contenere correnti diverse con opinioni divergenti, minoritarie e dissenzienti.

Con il termine *mainstream* si intendono quelle forze politiche che, seppure con sfumature differenti, considerano l'invio di contingenti militari al di fuori dei confini nazionali come un normale strumento della politica estera e di difesa. Questo non implica, naturalmente, un sostegno acritico ad ogni proposta di intervento, ma solo la piena disponibilità a considerarne i pro ed i contro caso per caso. I partiti che rientrano in questa categoria sono quelli che rivendicano con maggiore forza l'integrazione dell'Italia nel contesto euro-atlantico: la categoria *mainstream* comprende quindi i principali partiti di centrosinistra e centrodestra (Partito Democratico e Popolo della Libertà), nonché gran parte dei partiti di centro e moderati (in particolare l'Unione di Centro). Queste formazioni politiche che, insieme, costituirebbero una forte

maggioranza in Parlamento, hanno creato una sorta di “blocco delle missioni” sostenendo le spedizioni delle Forze armate italiane all'estero, quasi a prescindere dal colore del governo in carica. Queste forze condividono tuttavia anche un'evidente difficoltà, o riluttanza, a esplicitare chiaramente in cosa consista l'interesse nazionale che ciascuna missione dovrebbe proteggere o perseguire, e in che modo tale interesse si distingua dai valori condivisi a livello internazionale della pace e della sicurezza comuni.

Le forze politiche qui raccolte sotto l'etichetta di “radicali” sono invece quelle che non riconoscono la legittimità e/o l'utilità dell'uso della forza in ambito internazionale. Si tratta principalmente di partiti appartenenti all'area dell'estrema sinistra, includendo i diversi partiti di matrice comunista ed ecologista. Tali forze politiche tendono a considerare un mero sofisma la differenziazione tra il concetto di guerra e quelli di operazioni di stabilizzazione, *peace-keeping*, *peace-enforcing*, e via dicendo, nelle quali sia previsto l'uso della forza. Esse sposano inoltre un'interpretazione restrittiva dell'art. 11 della Costituzione, secondo il quale l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, leggendolo come divieto totale dell'uso della forza tranne in caso di difesa del territorio nazionale. Inoltre, sono accomunate da un pacifismo ideologico che rifiuta per principio la possibilità che, in determinate situazioni, un impegno militare possa considerarsi necessario o utile per risolvere una crisi, sostenendo che dal ricorso alla violenza non possa mai scaturire alcuna reale soluzione. Posizioni ancora più estreme vedono infine nell'invio di contingenti militari all'estero la semplice espressione dell'imperialismo occidentale. Le forze politiche “radicali”, in conclusione, considerano le missioni militari uno strumento non adatto a difendere alcun interesse italiano, né legittimamente utilizzabile a tal fine, il che rende eventuali loro coalizioni di governo con forze *mainstream* piuttosto problematiche.

Tra queste due categorie si collocano alcune forze che si distinguono per un atteggiamento tendente all'isolazionismo in politica estera, e per una maggiore insofferenza nei confronti dei vincoli euro-atlantici. Esse tendono quasi a considerare le missioni militari come un lusso che il paese può permettersi o meno a seconda della situazione economica, a prescindere dalla situazione strategica e dagli impegni assunti dall'Italia in ambito internazionale. Tali partiti sono pertanto normalmente disponibili ad appoggiare l'invio o il proseguimento di una missione se i vincoli di alleanza o di governo lo richiedono, se la questione non si dimostra troppo controversa e/o costosa, o se la missione appare funzionale ad uno degli obiettivi cari al partito. Un esempio in tal senso sarebbe l'utilizzo delle Forze armate in funzione anti-immigrazione spesso auspicato dalla Lega Nord. Riconoscendo però uno scarso valore intrinseco agli impegni militari italiani, sono generalmente pronti a chiedere il rimpatrio se la missione si rivela troppo impopolare.

I partiti *mainstream* concepiscono invece le missioni all'estero come un qualcosa di essenziale per il ruolo dell'Italia nel mondo, come se l'invio di contingenti fosse esso stesso, a prescindere dal mandato specifico delle singole missioni, un obiettivo piuttosto che uno strumento della politica estera italiana. Essi non ritengono affatto che la partecipazione ad operazioni militari in suolo straniero si configuri come una violazione del dettame costituzionale, ma la considerano anzi un modo per raggiungere concretamente lo stato di concordia tra i popoli che la Costituzione italiana auspica. Questa concezione è stata appropriatamente definita come “pacifismo interventista”.

Proprio il mantenimento della pace tra le nazioni è sovente menzionato come principale scopo dell'intervento italiano, accoppiato al rafforzamento del multilateralismo visto come principale metodo per consentire quell'obiettivo e, contemporaneamente, rafforzare la posizione italiana. A volte l'evocazione della pace come obiettivo risultata involontariamente incongrua: anche il recente impegno dell'Italia nella missione di interdizione al volo e di bombardamento in Libia, ad esempio, è stata giustificata sostenendo che non si trattava di "fare la guerra, ma di impedire la guerra e le sue nefaste conseguenze". Naturalmente, il desiderio di "mantenere la pace" è stato storicamente utilizzato come artificio retorico per giustificare ogni tipo di aggressione armata: raramente un invasore ha mosso all'attacco senza proclamare a gran voce il suo intento pacificatore. Tuttavia, nel caso italiano questa pretesa assume credibilità. Saltuariamente si trovano casi concreti di guadagni materiali ottenuti dal paese in conseguenza di una missione internazionale. Al contrario, l'apparente scarso interesse della dirigenza politica dal trarre un ritorno anche economico dalle spedizioni italiane è stato spesso oggetto di critiche da parte di esponenti del mondo industriale e commerciale. La volontà pacificatrice è espressa con uguale frequenza da entrambi gli schieramenti, ma è dichiarata con maggiore passione dalle forze di centro-sinistra, il cui elettorato tende maggiormente al pacifismo, e necessita perciò più intensamente di vedere giustificate le missioni con motivazioni ideali. In questo caso la difesa dell'interesse nazionale, in sostanza, viene identificata con la difesa di un superiore interesse internazionale.

Altro argomento ricorrente in sostegno all'invio di contingenti all'estero, anzi onnipresente tra le forze politiche *mainstream*, è quello del prestigio, nella sua duplice forma di rafforzamento dell'immagine italiana sul piano internazionale e di costituzione di *fiches* negoziali da utilizzare per ottenere credito dagli alleati (Stati Uniti *in primis*). La volontà di elevare lo status internazionale dell'Italia attraverso l'uso delle sue Forze armate è una costante della politica estera nazionale sin dalla fine della Guerra fredda, sebbene l'uso della forza militare per ottenere vantaggi in termini di prestigio pare in diretto contrasto con il perseguimento di quei fini pacifici costantemente ricordati: ed in effetti questa contrapposizione non ha mancato di creare diverse volte dei cortocircuiti concettuali. In ogni caso, la bontà di questa forma di utilizzo delle Forze armate è ormai divenuta quasi un articolo di fede, ed è condivisa sin nel profondo da gran parte delle forze politiche, non solo quelle *mainstream*, con l'eccezione di quelle comuniste. Ne è un esempio il messaggio di auguri natalizi alle Forze armate a fine 2011 del capo dello Stato Giorgio Napolitano, che ha elogiato i militari per "il contributo grandissimo [...] ad una rinnovata credibilità dell'Italia".

Direttamente connesso al tema del prestigio internazionale, anzi parte integrante di esso, è l'argomento della lealtà: lealtà verso gli impegni internazionali, verso gli alleati della Nato o verso l'Unione europea, o addirittura verso un leader straniero con il quale si è creata una affinità politica particolare. Tale argomento suona come un tentativo di liberazione dalla "storica" fama italiana di inaffidabilità ed ha però una forza notevole. Diversi governi italiani hanno scelto di mettere a rischio la tenuta della propria maggioranza parlamentare pur di confermare la propria lealtà, vista come ingrediente decisivo per la credibilità del paese all'estero, come ad esempio avvenuto durante il governo D'Alema nel caso dell'intervento Nato in Serbia/Kosovo nel 1999. In quel caso entrava in gioco anche la credibilità del partito di centro-sinistra come interlocutore politico degli Stati Uniti.

Piuttosto rari, invece, sono i casi in cui si discute pubblicamente ed esplicitamente della difesa di un concreto interesse nazionale italiano: la stessa espressione "interesse nazionale" è probabilmente una delle meno utilizzate di tutto il dinamico vocabolario politico italiano. Spesso tale interesse è definito *en passant* come un generico interesse italiano alla stabilità, in particolare con riferimento all'area mediterranea. Nel corso del dibattito parlamentare sulla partecipazione alla recente missione in Libia è stato affermato che "non è sbagliato difendere gli interessi economici italiani in Libia e altrove": il fatto stesso che si sia sentito il bisogno di affermare ciò indica abbastanza chiaramente come, al contrario, la menzione di interessi economici in relazione ad un intervento armato sia percepito come un qualcosa di altamente sconveniente. Tuttavia, alcune missioni effettuate nell'ultimo ventennio sono state esplicitamente ricollegate ad un chiaro interesse nazionale. Tra queste andrebbero ricordate l'operazione Alba del 1997, missione internazionale di stabilizzazione dell'Albania a guida italiana, e decisa su impulso di Roma; le diverse missioni nei Balcani occidentali, la cui stabilità è certamente essenziale per l'Italia; o le missioni navali Golfo 1 (1987-1988), per proteggere il traffico marittimo nello Stretto di Hormuz dalle ricadute del conflitto Iran-Iraq, e *Atalanta/Ocean Shield*, le due missioni di contrasto alla pirateria nell'Oceano Indiano tuttora in corso.

La concezione che emerge da questa breve analisi dell'utilità degli interventi all'estero rivendicata dalle forze politiche *mainstream* è senza dubbio in pieno accordo con il diritto internazionale, e contribuisce quindi indirettamente a rafforzarne il rispetto. Inoltre il coerente perseguimento di questa linea politica, affiancato ad un passato coloniale meno ingombrante di quello degli altri maggiori paesi europei, consente all'Italia di presentarsi come potenza non aggressiva nei confronti dei paesi non occidentali, e come mediatore disinteressato in diverse zone di conflitto. Diversi tra i "grandi" paesi europei avrebbero avuto difficoltà a proporsi con successo come sponsor e guida di una missione di interposizione tra Israele e l'Hezbollah libanese, come ha potuto invece fare l'Italia nel 2006.

Tuttavia, una tale concezione ha anche delle pesanti ripercussioni negative. È evidente che le motivazioni principali - pace e multilateralismo, prestigio e lealtà - sono sostanzialmente universali, nel senso che potrebbero essere utilizzabili per giustificare interventi in ogni parte del mondo. Una forza di interposizione tra due parti in conflitto avvantaggia la pace mondiale, e rafforza il prestigio italiano alle Nazioni Unite, sia che si svolga tra Israele e Libano che tra le Tigri Tamil e il governo cingalese. Questa universalità potrebbe favorire una tendenza alla dispersione delle forze militari disponibili, con il rischio che siano impiegate ai quattro angoli del globo senza, apparentemente, alcun preciso criterio strategico. Questo è tanto più dannoso in un momento non solo di grave crisi economica ma anche di ridimensionamento delle Forze armate stesse, la cui dotazione finanziaria è ormai al limite per poter operare in modo adeguato nei diversi teatri operativi. Inoltre, l'abitudine ad intervenire per acquisire crediti verso gli alleati può finire per avvantaggiare più gli alleati che l'Italia: si tratta una strategia rischiosa e costosa, che richiede notevole consapevolezza della situazione e abilità per dare frutti concreti.

2.3. Missioni e dinamiche parlamentari

In primo luogo, occorre sottolineare la mancanza di una sessione parlamentare dedicata al dibattito sull'andamento delle missioni all'estero. Non esiste una occasione nella quale il governo sia formalmente impegnato a presentare al Parlamento una relazione sulla situazione dei contingenti italiani impegnati in missione, seguita da una discussione parlamentare degli aspetti generali, politici e strategici, degli impegni italiani all'estero. Questa mancanza è difficilmente comprensibile per un paese che nell'ultimo decennio ha mantenuto una media annua di circa ottomila uomini all'estero, e sembra indicare una attenzione a volte superficiale e intermittente delle forze politiche nei confronti della tematica in oggetto. Dal 2012, tuttavia, i Ministri degli affari esteri e della difesa rendono comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, con cadenza quadrimestrale, sullo stato delle missioni in corso e sugli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Il dibattito sulle missioni in Aula è limitato quasi esclusivamente alle sedute per il finanziamento delle missioni. Peraltro, negli ultimi anni ha prevalso l'abitudine di spezzettare i finanziamenti delle missioni in due, o addirittura tre, provvedimenti diversi ogni anno, generando una sensazione di precarietà che certo non può aver avuto una ricaduta positiva sul morale delle Forze armate né sulla percezione, da parte di alleati, della tanto ricercata credibilità dell'impegno italiano. Fa ben sperare, comunque, la recente decisione dell'esecutivo guidato da Mario Monti di tornare a finanziare le missioni con cadenza annuale.

In queste sessioni dedicate al finanziamento, l'attenzione dei parlamentari finisce spesso per concentrarsi sui singoli capitoli di spesa, e quindi in gran parte su questioni minori o inerenti aspetti marginali. Ciò sottrae tempo ed energie alla complessiva attività di valutazione della coerenza strategica delle varie missioni che spetta al Parlamento. Tale situazione ha spesso generato una confusione di ruoli tra le diverse istituzioni nazionali portando i parlamentari ad occuparsi di aspetti tecnico-militari che sono principalmente di competenza dei vertici delle Forze armate, quali ad esempio la scelta dei sistemi d'arma più adatti in una determinata fase della missione. Come esempio concreto si può citare il singolare dibattito svoltosi ad inizio 2011 sulla questione dell'armamento dei quattro aerei da combattimento italiani in Afghanistan, dibattito lanciato tra l'altro su iniziativa del ministro della Difesa stesso. In questo caso è difficile vedere che cosa avrebbe potuto motivare l'opposizione all'invio di ordigni non differenti, per potenza distruttiva, da quelli già presenti in teatro, in assenza di cambiamento delle regole di ingaggio, se non la volontà di compiacere il proprio elettorato contrastando una decisione del governo in carica. Infatti, la marginalità delle questioni discusse sovente incoraggia l'universale tendenza dei partiti politici a sfruttare il dibattito per scopi elettorali. Ad esempio, il decreto legge del governo dell'agosto 2006 concernente l'invio di un contingente italiano di rinforzo alla missione UNIFIL in Libano fu convertito in legge solo nell'ottobre dello stesso anno. Il ritardo fu causato da un acceso dibattito, non tanto centrato sull'opportunità di intervenire in Libano, o su quale interesse nazionale si andasse a difendere con quella missione: oggetto del contendere era invece l'inserimento nel preambolo della legge di un accenno alla congruenza delle missioni in corso con l'art. 11 della Costituzione, congruenza che era stata messa in dubbio per quanto riguardava alcune missioni decise dalla maggioranza parlamentare precedente.

La mancanza di una sessione parlamentare dedicata alle missioni, quindi, danneggia il controllo democratico sull'uso delle Forze armate e complica la gestione stessa delle missioni da parte dei militari. Emerge inoltre un'ultima conseguenza negativa: in mancanza di uno specifico dibattito annuale, gran parte delle missioni tendono ad "uscire dal radar" della politica e sostanzialmente rischiano di svanire o perdere di interesse. Ne consegue che impegni non più necessari rischiano di essere mantenuti semplicemente per forza di inerzia istituzionale.

Nell'ultimo biennio il bilancio della difesa, insieme a quello statale, è stato sottoposto ad una crescente pressione. In realtà, è già stagnante da circa un decennio, il che implica una compressione in termini reali se si calcola l'inflazione. Questa compressione sta determinando una crescente difficoltà per le Forze armate di svolgere le loro funzioni, a fronte di spese fisse per il personale e per gli investimenti di lungo periodo che sono state finora incompressibili. Le missioni vengono infatti finanziate con appositi fondi, senza i quali sarebbero insostenibili per il bilancio della difesa.

Dal punto di vista politico, le crescenti difficoltà del bilancio statale generano prevedibili effetti. Quello positivo è che, per la prima volta da molto tempo, le missioni sono ritornate a figurare nel dibattito politico così come nel più ampio dibattito pubblico. Tuttavia, oggetto del dibattito è stato l'aspetto finanziario delle suddette missioni, piuttosto che le motivazioni e gli obiettivi che l'Italia si prefigge. Inoltre, la crisi economica ha anche ridato fiato alle posizioni più rigidamente isolazioniste della sinistra radicale ed anche della Lega Nord. Si è quindi costituita di fatto una alleanza improbabile tra forze politiche estremamente distanti che, per ragioni differenti, auspicano la stessa soluzione. La posizione della Lega è emersa con forza in occasione della crisi libica, creando non poche complicazioni al governo del quale faceva parte. La Lega Nord ha poi richiesto il ritiro da Afghanistan, Balcani e Libano, ventilando la possibilità di poter usare le forze impegnate in quei teatri in funzione anti-immigrazione. Le forze *mainstream* stanno sperimentando sempre più difficoltà a controbattere gli argomenti a favore di una riduzione della spesa. In realtà, la maggioranza di centro-destra che sosteneva il precedente governo si è decisa per una riorganizzazione degli impegni nell'intento di risparmiare fondi e risorse. Oltretutto, in un periodo di forte crisi economica come quella attuale, la pressione popolare per un più ristretto impiego delle Forze armate in missioni internazionali potrebbe aumentare, minacciando quindi la tenuta dell'impianto italiano nel suo complesso.

Questo ci porta ad un'ulteriore osservazione, attinente al rapporto tra dibattito politico-parlamentare e opinione pubblica. È evidente che il sostegno convinto dell'opinione pubblica nazionale è essenziale per il proseguimento di una missione militare all'estero: tale sostegno si riduce in periodi di ristrettezze economiche, ma anche in occasione di perdite di vite umane subite dai contingenti, e diventa quasi automatico in mancanza di risultati concreti dopo lunghi periodi di intervento. Il richiamo al vincolo esterno, ai doveri e agli obblighi derivanti dalle alleanze, non è un argomento sufficiente a persuadere il pubblico della bontà della scelta di partecipare a questa o quella missione. Esso potrebbe anzi ottenere l'effetto contrario, generando ostilità nei confronti di istituzioni lontane che a quanto pare ci obbligherebbero a sacrifici in *blood and treasure* per propri scopi reconditi: si ottiene così il duplice risultato negativo di

disincentivare il sostegno alla missione e contemporaneamente diminuire la capacità di attrazione di Unione europea e Nato. È necessario che i governi e i partiti politici siano in grado di spiegare ai cittadini in modo autorevole, chiaro e convincente, per quale ragione l'Italia abbia interesse ad essere presente in quel particolare teatro, soprattutto in una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo.

Le missioni militari all'estero non sono solo parte della politica di sicurezza e difesa dell'Italia, ma si rivelano anzitutto uno dei suoi principali strumenti di politica estera. Più che per la difesa dell'interesse nazionale esse sono ritenute e utilizzate dai principali partiti politici come un mezzo per rafforzare l'immagine del paese, il suo prestigio, e per ottenere credito politico nei confronti degli alleati della Nato e dei membri Ue. Le conseguenze sono però discutibili. È certamente vero che l'Italia ha accresciuto il suo peso nei consessi internazionali: ha però anche moltiplicato i propri interventi non sempre seguendo un disegno strategico ben definito e pianificato. Non sembra che le forze politiche siano pienamente coscienti che se uno stato vuole avere una politica estera e di difesa in grado di proteggere gli interessi nazionali, le sue componenti - missioni comprese - devono essere inquadrare in una strategia complessiva della quale è attualmente difficile cogliere i contorni. La costituzione di un *grand design* nazionale richiede una lunga tradizione politico-strategica che l'Italia non ha ancora pienamente consolidato. La classe dirigente, anche quella politica, dovrà sviluppare maggiormente la consapevolezza della complessità degli scenari nei quali l'Italia si trova ad agire e delle sfide globali alle quali deve far fronte.

3. Il piano della politica estera e di difesa

Concentrando l'attenzione sul piano della politica estera e di difesa, rispondere alle domande "Quo vadis?" e "Cui prodest?" significa affrontare quattro questioni strettamente connesse tra loro e alle missioni cui ha partecipato e partecipa l'Italia: la posizione - reale e percepita - del paese nel sistema internazionale; la pressione da parte delle organizzazioni e istituzioni internazionali di cui l'Italia fa parte; la funzione della Nato come garante della sicurezza collettiva dei paesi membri; e le peculiarità del processo di integrazione europea.

Le quattro questioni hanno accompagnato la politica estera e di difesa italiana sin dal secondo dopoguerra, e in questo quadro si è inserita dopo la fine della Guerra fredda la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali che, salvo l'eccezione dell'intervento in Libano negli anni Ottanta, ha avuto luogo quasi interamente nel periodo successivo alla caduta del muro di Berlino. Rispetto a questi temi, domandarsi "Cui prodest?" significa in particolare analizzare in che modo, diretto e indiretto, la partecipazione italiana alle missioni internazionali abbia tutelato - e continui a tutelare - gli interessi nazionali secondo determinate linee guida della politica estera e di difesa. Linee guida che orientano la bussola rispetto al quesito "Quo vadis?".

3.1. *Media potenza e multilateralismo*

È alquanto diffusa nella classe dirigente italiana che si occupa di politica estera e di difesa, e quindi delle missioni internazionali cui il paese partecipa, la percezione dell'Italia come media potenza, collocata nel sistema internazionale in una posizione

diversa da quella delle potenze mondiali, ma anche da quella dei piccoli stati della comunità internazionale. Tale percezione riflette delle evidenti disparità in termini geografici, economici e demografici, tra l'Italia e altri grandi paesi del mondo. Al di là dei fondamenti concreti, si tratta anche di una chiave di lettura della realtà adottata da gran parte dei diversi attori che concorrono alla formulazione della politica estera italiana nel pensare ruoli, ambizioni e strategie nazionali. Tale posizione, alquanto indeterminata e soggetta a variazioni, ha costantemente spinto l'Italia a sforzarsi di essere presente nelle alleanze, nelle istituzioni e in generale nei consessi che contano, al fine di riaffermare e difendere un ruolo e uno status giudicato necessario per la salvaguardia degli interessi nazionali in diversi settori, a vario titolo influenzati dalle dinamiche del sistema internazionale - quali ad esempio sicurezza, economia, energia, ma anche tutela dell'ambiente, protezione dei diritti umani ed evoluzione del diritto internazionale. Non a caso, la classe dirigente italiana nel secondo dopoguerra ha puntato non solo ad entrare rapidamente nell'Onu, ma a fare dell'Italia un paese fondatore della Nato, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) e poi della Comunità economica europea (Cee) - scelte col tempo condivise dalla quasi totalità dello spettro politico italiano - nella convinzione che la partecipazione italiana a tali *fora* fosse lo strumento principale per tutelare i propri interessi nazionali a livello internazionale.

La posizione di media potenza, coniugata ad una struttura economica che ne fa un paese importatore di materie prime e risorse energetiche ed esportatore di beni e servizi, comporta per l'Italia il fatto di avere interessi globali - quali ad esempio la sicurezza delle rotte commerciali e degli approvvigionamenti, l'apertura dei mercati internazionali, la stabilità di aree geograficamente e/o funzionalmente connesse all'Italia - senza tuttavia disporre di forza politica e militare sufficienti a garantire questi interessi in modo autonomo. Una situazione ulteriormente accentuata dai fenomeni di globalizzazione che hanno connesso minacce, crisi e interessi su scala globale, rendendo l'interesse nazionale italiano di fatto non adeguatamente difendibile se non attraverso collaborazioni internazionali. Ad esempio, fenomeni quali la criminalità e il terrorismo internazionale, o l'immigrazione clandestina, non sono arrestabili solo dalle barriere ai confini nazionali. Ecco quindi che le organizzazioni internazionali - ma anche *fora* informali come il G7/G8 o il G20 - hanno rappresentato e rappresentano uno strumento per cercare di spingere la comunità internazionale ad occuparsi di temi e/o di regioni nei quali l'interesse comune si sovrappone, in tutto o in parte, ad uno specifico interesse nazionale italiano.

In aggiunta a questo motivo dettato in una certa misura dalla *realpolitik*, intesa come realistica commisurazione del peso dell'Italia nello scacchiere internazionale e dei rapporti di forza con i paesi alleati e non, si è radicata nella classe dirigente italiana anche un'altra motivazione di carattere maggiormente ideale e morale: la fiducia riposta nel "multilateralismo", e in generale nelle istituzioni internazionali. Si è infatti affermata la convinzione che le crisi, e in senso più ampio il confliggere di interessi a livello internazionale, vadano gestite in una cornice multilaterale in cui tutti gli aventi causa abbiano un posto al tavolo dei decisori e voce in capitolo, possibilmente sulla base di "regole del gioco" condivise - siano esse norme di diritto internazionale o prassi politiche consolidate. Anche perché un quadro giuridico e istituzionale pur minimo può garantire meglio i paesi più piccoli - nonché le medie potenze - rispetto al mero meccanismo di rapporti di forza che avvantaggia ovviamente le grandi potenze. Inoltre

un approccio multilaterale consente di dare una legittimità giuridica e politica all'uso della forza e viene quindi visto dall'Italia come una condizione necessaria per le missioni internazionali cui il paese partecipa.

La partecipazione dell'Italia alle missioni di pace sotto egida Onu è esemplificativa di questa duplice *ratio*, ossia la posizione di media potenza e l'impegno per un approccio multilaterale. Da un lato infatti l'Italia ha partecipato alle missioni Onu, come ad esempio quelle in Somalia e Libano, anche nella convinzione che fosse suo interesse dimostrarsi un membro attivo, responsabile e affidabile delle Nazioni Unite. Secondo i dati ufficiali di giugno 2012 del *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, l'Italia è il primo paese europeo per personale militare e di polizia impiegato in missioni Onu, collocandosi al 20° posto su 117 paesi contributori⁵. Infatti il contributo italiano alle missioni Onu, in termini sia di risorse umane che economiche, viene spesso utilizzato dall'Italia nel pluriennale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, e gli eventuali criteri di ammissione di nuovi membri permanenti, come argomento a favore dello status italiano, rispetto ad altri argomenti quali dimensioni demografiche o collocazione geografica che giocoforza mettono in evidenza il peso di altre nazioni. Dall'altro lato, l'Italia in quanto grande sostenitore a livello politico-diplomatico del multilateralismo non può comportarsi da *free-rider* nei riguardi delle risoluzioni Onu che si appellano alla comunità internazionale per un intervento militare multilaterale di gestione delle crisi.

L'impegno in una cornice multilaterale non preclude, ma è anzi complementare, allo sforzo dell'Italia per costruire una rete di rapporti bilaterali con paesi giudicati importanti per gli interessi nazionali: importanti sia in termini di sicurezza che economico-commerciali vista la propensione alle esportazioni e la necessità di approvvigionamento energetico e di materie prime che caratterizzano l'economia italiana. Anche in questo contesto, una consistente e attiva partecipazione italiana a missioni internazionali in teatri di crisi importanti, quale ad esempio quello libanese a ridosso del confine israeliano, contribuisce a fare dell'Italia un interlocutore importante per la regione, e rafforza quindi la posizione italiana anche nell'ambito dei rapporti bilaterali con i paesi dell'area.

3.2. "Ce lo chiede ..."

La condizione di media potenza e l'impegno italiano per un multilateralismo efficace sono strettamente collegati all'argomento proposto all'opinione pubblica nella formula "ce lo chiede l'Unione europea" e/o "ce lo chiede la Nato" e/o "ce lo chiede l'Onu". Tale argomento da un lato costituisce un *escamotage* politico per collocare altrove la responsabilità di scelte cui hanno contribuito, in misura più o meno significativa a seconda dei casi, le autorità politiche italiane. Allo stesso tempo, l'argomento "ce lo chiede ..." presenta anche un fondo di verità. Sebbene infatti né l'Ue, né la Nato, né l'Onu abbiano avuto il potere formale di imporre all'Italia la partecipazione a missioni internazionali cui ha preso parte, in misura diversa tutti e tre i soggetti internazionali esercitano una forma di pressione, politica e indiretta, sui rispettivi stati membri. La pressione si esercita sulla base del fatto che l'adesione alle suddette organizzazioni

⁵ *Ranking of Military and Police Contributions to UN operations*:
http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_2.pdf.

internazionali non è temporanea e legata alla crisi oggetto di una determinata missione, ma all'opposto è definitiva, connaturata alla stessa politica estera e di difesa dell'Italia. È quindi un dato strutturale anche rispetto alle crisi o ai temi che in futuro l'Italia potrebbe dover affrontare attraverso tali organizzazioni internazionali. Di conseguenza, un comportamento da *free-rider* dell'Italia su una determinata missione internazionale potrebbe fungere da incoraggiamento o da pretesto per comportamenti simili da parte di altri stati membri dell'organizzazione, rispetto ad altre missioni, in corso o possibili in futuro, considerate invece prioritarie dall'Italia. Più in generale, la mancata partecipazione a determinate missioni costituirebbe un precedente che indebolirebbe la posizione italiana sui vari dossier nell'agenda di organizzazione internazionale.

Tale pressione esterna è inversamente proporzionale al peso di uno stato, e alla sua tendenza ad agire in maniera unilaterale e al di fuori del consenso internazionale. Nel caso dell'Italia, media potenza e incline ad agire sempre in un ambito multilaterale, è evidente che tale pressione risulta maggiore rispetto a quella esercitabile verso grandi potenze o verso piccoli stati dall'orientamento tradizionalmente neutrale rispetto alle crisi internazionali. Paesi come gli Stati Uniti hanno avuto divergenze e veri e propri scontri politico-diplomatici con l'Onu o con la Nato in alcuni periodi della storia recente, ma poi sono potuti tornare al tavolo senza pagare un significativo dazio politico. All'opposto, un paese come l'Austria partecipa in modo estremamente limitato alle missioni militari Ue - e si mantiene rigorosamente al di fuori della Nato. Banalmente, l'Italia non è né gli Stati Uniti né l'Austria, e quindi non può permettersi gli stessi comportamenti rispetto alle organizzazioni internazionali di cui fa parte. Tale pressione esterna avviene in misura significativa sia in ambito Nato che in ambito Ue, pur con modalità diverse legate alle dinamiche specifiche di ciascuna organizzazione.

3.3. Nato: "polizza di assicurazione" e rapporto con gli Stati Uniti

Non va dimenticato che per tutta la durata della Guerra fredda, cioè più di 40 anni, la Nato - e per suo tramite gli Stati Uniti - è stata sostanzialmente l'unico garante della sicurezza dell'Europa occidentale, e quindi dell'Italia, di fronte alla minaccia da parte dell'Unione Sovietica. Ciò ha creato una condizione per cui l'Italia, come altri paesi dell'Europa occidentale, sia stata in qualche modo politicamente "in debito" con l'Alleanza atlantica e l'alleato americano, che ha giovato più alla sicurezza dell'Europa di quanto ogni paese europeo sia servito alla sicurezza transatlantica. Tale situazione è ovviamente cambiata con la fine della Guerra fredda, ma non completamente. Oggi la Nato rimane infatti per l'Italia - e non solo - una "polizza di assicurazione" in caso di un eventuale futuro deterioramento del sistema internazionale, e di ritorno a un confronto più o meno diretto tra i diversi poli che stanno emergendo nella transizione da una egemonia mondiale americana verso un sistema pienamente multipolare. Poli che non necessariamente condividono i valori e gli interessi dei paesi europei, come già dimostrato su vari temi dell'agenda internazionale. La Nato mantiene questa funzione di "polizza di assicurazione" anche perché l'Italia non può, con le sue risorse di media potenza, tutelare da sola i propri interessi di sicurezza nazionale, né, almeno nel breve periodo, la difesa europea nel quadro Ue rappresenta un'alternativa praticabile. In quest'ottica, mantenere l'Alleanza atlantica - ed il relativo comando militare integrato - politicamente e militarmente solida e operativa è una condizione imprescindibile per la tutela della sicurezza nazionale. Avere una Nato solida e

operativa vuol dire non solo mantenere le necessarie capacità militari e partecipare ad attività comuni quali addestramento e/o esercitazioni, ma anche e soprattutto fornire il proprio contributo politico e militare alle missioni decise collettivamente dai paesi membri dell'Alleanza.

Tanto più nell'ambito della continua evoluzione della Nato che, come sancito dagli *Strategic Concepts* approvati nel 1999 e nel 2010, ha affiancato alla difesa collettiva del territorio degli stati membri il compito fondamentale di contribuire alla sicurezza internazionale tramite un ampio spettro di operazioni di *crisis management* senza vincoli geografici. Ovviamente l'evoluzione della Nato non dipende principalmente dal contributo di singoli paesi europei come l'Italia, quanto da altre ragioni tra cui *in primis* l'attuale ri-orientamento della politica estera e di difesa americana dall'Atlantico verso il Pacifico. Tuttavia, proprio il cambiamento in corso nella strategia globale statunitense richiede agli alleati europei di fare di più in termini politici e militari per rimanere alleati rilevanti degli Stati Uniti, e mantenere attivo il legame transatlantico.

Per l'Italia partecipare alle missioni Nato vuol dire anche confermare e coltivare un rapporto politico, militare ed economico con gli Stati Uniti, che rappresenta anch'esso una costante della politica estera italiana. La posizione di media potenza per l'Italia ha implicato infatti la necessità di instaurare "alleanze asimmetriche" con alleati più grandi e potenti, al fine di perseguire i propri obiettivi di politica estera e di difesa⁶. Ne è esemplificazione l'espressione "dalla Crimea all'Afghanistan" che si riferisce al fatto che nel 1853 il Regno di Piemonte inviò ben 18.000 soldati nella guerra di Crimea a fianco di Francia e Inghilterra, principalmente al fine di ottenere il sostegno delle due potenze europee nella successiva guerra di Indipendenza contro l'Austria - cosa di fatto avvenuta - mentre 150 anni dopo l'Italia ha dispiegato 4.000 soldati in Afghanistan e ha assunto il Comando regionale Ovest del paese anche per dimostrarsi un partner affidabile degli Stati Uniti, ritenuti un alleato irrinunciabile. Le comparazioni storiche sono sempre difficili, e ovviamente la guerra in Afghanistan è cosa ben diversa da quella di Crimea per una serie di specifiche ragioni, tuttavia è un fatto che nell'ultimo decennio governi diversi abbiano sostenuto la partecipazione italiana ad una difficile e pericolosa campagna militare anche per mantenere e costruire un credito politico presso il principale alleato dell'Italia.

Oltre a mantenere attiva la "polizza di assicurazione" per la sicurezza nazionale e a coltivare una "alleanza asimmetrica" con gli Stati Uniti, la partecipazione italiana alle missioni Nato risponde alla logica precedentemente esposta di spingere le organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte ad occuparsi di regioni e/o dossier prioritari per gli interessi nazionali. Dimostrandosi un alleato responsabile, affidabile e attivo nella partecipazione a missioni Nato, l'Italia può ottenere - e in parte ha ottenuto - maggiore ascolto, ad esempio rispetto alla sua tradizionale visione di una cooperazione tra paesi Nato e Russia (non a caso l'accordo istitutivo del Consiglio Nato-Russia fu firmato a Pratica di Mare nel 2002). In quest'ottica, l'attiva presenza italiana in un teatro lontano come quello afgano fa parte del contributo che l'Italia dà alla Nato nel momento in cui chiede alla stessa Alleanza di agire in una regione instabile e vicina al territorio italiano come i Balcani. Un ulteriore esempio è costituito

⁶ "L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale", in Gianni Bonvicini e Alessandro Colombo (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2011*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 13-14.

dallo sforzo costante di spingere Nato ed Ue ad occuparsi del Mediterraneo, al fine di avere un approccio multilaterale alla sicurezza regionale da affiancare alla serie di rapporti bilaterali coltivati dall'Italia con i paesi dell'area. Il nesso tra partecipazione alle missioni internazionali e impegno della Nato sui temi e/o regioni di interesse dell'Italia non è ovviamente un meccanismo automatico, ma dipende, tra le altre cose, dalla capacità dei governi italiani - e del sistema-paese nel suo complesso - di far valere in ambito internazionale le performance positive dell'Italia e trasformarle in risultati politici concreti sui dossier giudicati prioritari per l'interesse nazionale. Inoltre, il meccanismo dipende anche dalla capacità di ottenere e garantire la presenza di personale italiano nei quadri medi e apicali delle organizzazioni e istituzioni internazionali cui il paese partecipa: capacità che in ambito militare è inevitabilmente legata alla qualità e quantità della partecipazione alle missioni internazionali.

3.4. Ue: contribuire all'integrazione europea, partecipare per influenzare

Il processo di integrazione europea ha sempre avuto tra i suoi obiettivi il raggiungimento di un livello di inter-dipendenza tale da scongiurare il ripetersi di conflitti sul suolo europeo succedutisi per secoli fino alle due guerre mondiali. Anche la cooperazione e l'integrazione nel campo della sicurezza e difesa, e quindi le missioni militari e civili,⁷ rispondono a questa logica. A suo modo l'Ue, in maniera complementare alla Nato, rappresenta infatti una seconda "polizza di assicurazione" della sicurezza nazionale italiana. Come per altre polizze di assicurazione, nella realtà quotidiana può sembrare un costo inutile, ma poi quando se ne ha bisogno è troppo tardi per stipularle. Il rischio di sfaldamento che da due anni aleggia sull'Euro e sull'Ue, con conseguente ritorno a nazionalismo, populismo e protezionismo in diversi paesi del vecchio continente, è lì a ricordare il valore, e al tempo stesso la fragilità, del processo di integrazione europea che ha garantito per 65 anni un periodo inconsueto di pace nella storia dell'Europa moderna. In quest'ottica, la partecipazione alle missioni Ue si inserisce nell'interesse strategico dell'Italia a costruire la difesa europea, che risale alla Comunità europea di difesa (Ced) tentata nel secondo dopoguerra. È infatti tramite le missioni internazionali che si costruiscono a livello tattico e operativo quegli elementi di interoperabilità, coordinamento e cooperazione tra forze armate, corpi di polizia e agenzie civili, che contribuiscono poi a rafforzare il processo di integrazione a livello politico. Non è un caso che, all'indomani della spaccatura tra i paesi europei sull'intervento in Iraq, la *European Security Strategy* del 2003 (ESS) e le successive missioni Ue nei Balcani, in Africa e in Afghanistan siano servite a riavvicinare a livello politico-militare i paesi membri dell'Ue.⁸ Le missioni militari e civili dell'Ue, ed in generale l'approccio dal basso verso l'alto, funzionale e graduale, all'integrazione europea nel settore della difesa, hanno ovviamente i propri limiti e non possono supplire all'assenza al più alto livello decisionale nei paesi membri e nelle istituzioni europee della volontà politica di portare avanti il processo di integrazione. Tuttavia, nei primi anni 2000 le missioni Ue hanno rappresentato uno dei fattori che hanno portato all'inserimento nel Trattato di Lisbona di compiti e responsabilità per la politica europea

⁷ È importante notare che anche le missioni civili Ue hanno una componente militare, anche molto forte, che generalmente si occupa, tra le altre cose, della sicurezza del personale impiegato e della logistica.

⁸ Inoltre, la staffetta tra le missioni militari Nato e Ue in Bosnia e il lancio della missione EUPOL Afghanistan hanno contribuito a risanare la frattura tra Stati Uniti e alcuni paesi europei, dimostrando l'impegno dell'Ue per la sicurezza internazionale e in particolare dell'area euro-atlantica.

di sicurezza e difesa impensabili all'inizio degli anni Novanta. Tali compiti e responsabilità sono stati prima sperimentati proprio tramite le missioni, nonché definiti in documenti politici come i *Petersberg Task* e la ESS, e solo in seguito sono stati istituzionalizzati nei trattati dell'Ue.

La partecipazione italiana alle missioni militari e civili dell'Ue - così come alle missioni Nato - risponde inoltre all'esigenza di influenzare dall'interno dinamiche i cui effetti poi investiranno comunque l'Italia. Se per esempio le missioni militari e civili Ue nei Balcani adottano una strategia piuttosto che un'altra quanto alla costruzione di capacità di polizia e guardia costiera degli stati che si affacciano sull'Adriatico, le conseguenze in termini di controllo dei confini e contrasto a monte dei fenomeni di criminalità internazionale si avranno in primo luogo sulle coste italiane. È perciò interesse nazionale dell'Italia non solo che la regione si avvii su un processo di stabilizzazione, ma che tale processo segua delle linee guida favorevoli o per lo meno compatibili con gli interessi italiani, e per ottenere ciò è necessaria una partecipazione attiva alle missioni Ue nei Balcani. Su un piano più generale, la stessa logica del "partecipare per influenzare" si applica al processo di integrazione europea nel quale vi è un interesse nazionale dell'Italia a far parte dei "gruppi di testa" che in molti casi - non ultimi l'area Schengen e l'area Euro - hanno fissato le regole e le condizioni di cooperazioni europee che sono poi diventate lo standard cui i paesi che hanno aderito successivamente hanno dovuto adeguarsi. In un processo di integrazione tra paesi membri che cooperano e competono allo stesso tempo su vari campi interconnessi - basti pensare alla competizione commerciale intra-Ue e sul mercato extra-europeo - partecipare sin da subito alla definizione delle regole del gioco è necessario per tutelare l'interesse nazionale e trovare un minimo comun denominatore per l'interesse europeo. Ciò vale anche per il settore della difesa, interessato dal processo di integrazione europea dagli anni Novanta dopo esserne stato escluso in seguito al fallimento della Ced nel 1954. Come, e più di altri settori, nel campo della difesa l'interesse nazionale viene tutelato bilanciando il mantenimento della sovranità nazionale, ad esempio in termini di "sovranità operativa" sugli equipaggiamenti militari e di autonoma base industriale e tecnologica, con la progressiva condivisione della medesima sovranità a livello europeo tramite istituzioni politico-militari Ue e tramite cooperazioni industriali intra-europee. Anche perché l'Italia, e in generale nessun paese europeo, può pensare oggi di mantenere su base puramente nazionale capacità militari in grado di operare efficacemente nei teatri di crisi. In quest'opera di bilanciamento, la partecipazione dell'Italia alle missioni Ue serve l'interesse nazionale di essere parte del "gruppo di testa" che avvia le cooperazioni militari e industriali che detteranno le regole del gioco nel campo della difesa per il prossimo futuro. Anche in questo caso, non vi è un automatismo tra il contributo dell'Italia alle missioni Ue e il ritorno politico in termini di tutela degli interessi italiani nel processo di integrazione nel settore della difesa, come dimostrato dalla recente tendenza di altri paesi europei a stipulare accordi bilaterali che escludono l'Italia. Il meccanismo dipende invece dalla capacità costante del governo e del sistema-paese di negoziare con i partner europei facendo valere i meriti e i punti di forza nazionali, tra cui rientra a pieno titolo la partecipazione alle missioni Ue.

3.5. I tre "cerchi" della politica estera italiana e le missioni internazionali

Guardando alla posizione geografica delle missioni Nato, Ue e Onu cui l'Italia partecipa, è evidente come - a parte poche marginali eccezioni - esse siano concentrate in un "arco di crisi" che va dal Maghreb all'Afghanistan passando per i Balcani, il Medio Oriente, il Corno d'Africa e il Golfo Persico. Questa regione del mondo in gran parte coincide con il Mediterraneo "allargato", identificato come area geografica prioritaria per gli interessi nazionali da documenti approvati dalle autorità politico-militari italiane⁹. L'intensificarsi in quest'area delle missioni italiane negli ultimi 20 anni dipende non solo dal mutato contesto strategico del periodo post-Guerra fredda, che ha visto il moltiplicarsi delle crisi, ma anche dal fatto che le missioni internazionali sono diventate uno strumento sempre più importante e visibile della politica estera - non solo per l'Italia.

In conclusione, la concentrazione geografica delle missioni internazionali in tale regione, nonché il fatto che la maggior parte di esse sia condotta in ambito Nato e Ue, è funzionale all'impostazione della politica estera italiana basata dal secondo dopoguerra, secondo una diffusa analisi, su tre "cerchi": europeo, transatlantico e mediterraneo. Tre cerchi che rappresentano delle dimensioni sia geografiche che funzionali nelle quali vanno difesi e sostenuti gli interessi nazionali italiani. La dimensione europea mira sia al mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Europa, *in primis* nel Balcani, ma non solo, sia al perseguimento di una processo di integrazione che, anche nel campo della difesa, sia favorevole o per lo meno compatibile con gli interessi italiani. La dimensione transatlantica mira al mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Europa tramite il rapporto con gli Stati Uniti, in modo complementare al cerchio europeo, e implica il contributo a missioni in teatri come l'Afghanistan prioritari per la Nato. La dimensione mediterranea infine raggruppa una serie di interessi italiani - dalla sicurezza dei confini rispetto ad immigrazione clandestina e traffici illeciti alla sicurezza energetica, dall'apertura e protezione delle rotte commerciali alla proiezione economica del sistema-paese - tutelati attraverso una rete di rapporti bilaterali e attraverso l'impegno delle organizzazioni espressioni delle altre due dimensioni, Ue e Nato, sul fronte Mediterraneo. In tutti e tre i cerchi, le missioni internazionali rappresentano uno strumento necessario, insostituibile, e relativamente efficace ed efficiente per perseguire l'interesse nazionale.

4. Il piano operativo

4.1. Le Forze armate italiane nel passaggio all'epoca post-Guerra fredda

Sono passati solo poco più di venti anni, ma in tema di sicurezza contro minacce esterne e di difesa delle nostre società da influenze eterodirette è come se si fosse chiusa un'epoca storica e se ne fosse aperta un'altra in cui buona parte delle regole

⁹ Tra i quali ricordiamo: *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2011, 2012*, <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66908-7496.pdf>; *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, 2008, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2008/03/20080319_PresentRapporto2020.htm; *Concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, 2005, <http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd/Pagine/default.aspx>.

che sembravano scolpite nella roccia sono mutate radicalmente. Nella nuova epoca post-Guerra fredda, il cambiamento è stato tale da indurre ad una trasformazione radicale non solo dello strumento militare propriamente detto ma, prima ancora, dei principi stessi che governano l'uso legittimo della forza, nonché delle tecnologie impiegabili nei teatri operativi. Si è infatti dovuto abbandonare il concetto di una difesa dei limiti territoriali, in vista di un nuovo concetto di difesa che nel 1989 appariva ancora nebuloso, al punto da creare uno stato di incertezza e di disorientamento nelle forze armate, soprattutto a livello degli operativi, con un'opinione pubblica convinta che la scomparsa della minaccia da est comportasse la sostanziale inutilità di strutture militari complesse. Fu un'illusione di breve durata, perché le tensioni nascoste dal confronto bipolare esplosero rapidamente, con due manifestazioni molto diverse, ma che imposero per la prima volta il concetto di proiettabilità, anche se in forme radicalmente differenti. La prima fu senza dubbio la prima Guerra del Golfo, a cui le forze italiane parteciparono in modo poco più che simbolico impiegando esclusivamente l'Aeronautica e la Marina militare, proprio in virtù del fatto che già durante la Guerra fredda avevano sviluppato una consuetudine di mobilità relativamente elevata e di rapporti operativi con gli alleati Nato. Il secondo evento spartiacque fu la disintegrazione della Jugoslavia, quando apparve subito evidente come le forze di terra italiane dovessero imparare a disancorarsi dal territorio nazionale per accingersi ad operare a centinaia di chilometri di distanza dalle proprie basi, creando dunque ex novo concetti, procedure e strutture logistiche.

Anche in tema di equipaggiamenti fu necessario un cambiamento radicale, per poter disporre di uno strumento militare più efficiente ed efficace ma soprattutto "proiettabile", adeguato all'evoluzione tattica e strategica. Per ciò che concerne le forze terrestri, è interessante citare come esempio il programma di sviluppo del veicolo blindato *Centauro*. Tale programma raccolse non pochi commenti ironici da parte dei paesi che stavano concentrando ogni loro sforzo su sistemi corazzati pesanti, in vista dello scontro nelle pianure dell'Europa centrale e che videro confermate le proprie decisioni dal conflitto contro l'Iraq di Saddam, che rappresentò forse l'ultima operazione bellica di tipo "classico" combattuta con una ingente offensiva terrestre. Ma lo scoppio della crisi nei Balcani portò alla luce uno scenario radicalmente diverso dove la mobilità di un mezzo comunque potentemente armato, ma visto come meno aggressivo di un carro armato cingolato, fece del *Centauro* lo strumento ideale per operazioni di controllo del territorio in situazioni di dubbia permissività - ovvero con un certo rischio di subire attacchi, ad esempio da parte di milizie irregolari - coniugando un buon livello di protezione con un'adeguata reattività e un'indubbia capacità di deterrenza. Analogamente la Marina fece tesoro dell'esperienza maturata con le fregate di vecchia generazione, come le *Maestrale*: avvertiva tuttavia la palese necessità di migliorare sostanzialmente l'abitabilità, e quindi la sostenibilità, di missioni protratte nel tempo, per garantire una piena compatibilità con operazioni di controllo del mare come quelle di embargo prolungato. Per l'Aeronautica, la situazione era ambivalente. Da un lato, i *Tornado IDS* parteciparono con successo alle operazioni di bombardamento nella ex-Jugoslavia nei primi anni Novanta che condussero agli accordi firmati a Dayton, ma evidenziarono l'imprescindibile esigenza di una crescita verso l'impiego di munizionamento di precisione, richiedendo quindi una accelerazione di programmi in questo senso. Dall'altro lato, ci si rese conto di disporre di una difesa aerea pesantemente deficitaria, in quanto *Starfighter* e *Tornado ADV* non consentivano la

partecipazione alle operazioni di stabilimento e mantenimento di *no fly zone*, assurte improvvisamente a forma di impiego prioritaria delle aeronautiche alleate.

4.2. Il nuovo paradigma delle missioni internazionali e le riforme interne alle Forze armate italiane

Il cambiamento più significativo a cui andarono incontro le Forze armate italiane in seguito all'evoluzione del concetto di sicurezza internazionale fu, in ogni caso, quello concettuale che portò a trasformare forze "in potenza", necessarie per la Guerra fredda, a forze "in essere", da impiegare continuamente in operazioni a intensità limitata, ma prolungate nel tempo. Questo mutamento corrispondeva al tramonto della concezione dell'impiego della forza militare come prosecuzione della politica con altri mezzi, a favore di un nuovo paradigma che vedeva il simultaneo concorso di diverse componenti - attività diplomatica, assistenza istituzionale e umanitaria, assistenza nell'impiego delle forze armate, attività di ricostruzione e controllo dell'ordine pubblico - al fine di pervenire a soluzioni politiche delle crisi emergenti. È il paradigma delle missioni internazionali cui l'Italia ha partecipato in modo costante e attivo negli ultimi vent'anni, dai Balcani al Mediterraneo, dal Medio Oriente al Corno d'Africa all'Asia centrale. Si è trattato di un'evoluzione concettuale radicale, che solo in tempi relativamente recenti ha trovato una teorizzazione dottrinale adeguata, con la progressiva elaborazione del concetto di *comprehensive approach*, cui si devono necessariamente adeguare tutte le componenti, governative e non governative, di un paese. Questo adeguamento appare particolarmente difficoltoso per l'Italia, caratterizzata da un certo frazionamento delle competenze: sia a livello centrale, ove la Presidenza del Consiglio ha solo una limitata capacità di dirigere in modo coordinato i diversi ministeri coinvolti; sia a livello territoriale, ove spesso si assiste ad iniziative estemporanee di singole realtà locali, da quelle comunali fino alle regioni che, interpretando estensivamente la riforma del Titolo V della Costituzione, si ritengono competenti ad attività di politica estera, spesso rifiutando qualsiasi tentativo di coordinamento.

Per le Forze armate italiane questo cambiamento di scenario, e quindi di compiti e ruoli, è stato accompagnato da alcune riforme interne trainate in modo determinante dalla partecipazione alle missioni internazionali. Riforme, per certi versi radicali, come la sospensione della leva e il passaggio al professionismo, o riforme per altri versi solo potenzialmente radicali, ma attenuate nei fatti, come l'integrazione interforze, spesso svuotata di contenuti sostanziali a causa di tenaci resistenze campanilistiche delle singole Forze armate. Un caso esemplificativo di questa seconda categoria è rappresentato dalla costituzione della Brigata anfibia in cui era previsto confluissero i reggimenti Lagunari (Esercito) e San Marco (Marina), rimasta nelle buone intenzioni e mai realizzata nella sostanza. Sia la professionalizzazione delle Forze armate che l'integrazione interforze sono risultate determinanti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Anche l'apertura al reclutamento femminile, avvenuto alla fine degli anni Novanta, ha costituito un mutamento importante, soprattutto per motivazioni ideologico-sociali. Nei teatri operativi, la disponibilità di donne in uniforme, in particolare presso popolazioni islamiche come in Afghanistan, si è rivelata più che preziosa, al fine di creare e mantenere legami con l'universo femminile locale.

In ogni caso, il salto culturale reso necessario dalla partecipazione alle missioni internazionali di pace è stato per certi versi gigantesco ed ha creato le condizioni per una efficace collaborazione in ambito internazionale, sia nel quadro delle organizzazioni internazionali come la Nato e l'Unione europea, sia in quello meno definito delle *Coalition of Willing*. Ed è bene soffermarsi proprio sul salto qualitativo di tipo culturale, prima ancora che su quello tecnologico e operativo. Un esempio calzante è costituito proprio dall'uso della lingua, che rappresenta il primo imprescindibile requisito per una reale interoperabilità sul terreno. Al riguardo bisogna riconoscere che lo sforzo messo in atto dall'Esercito Italiano per ampliare la conoscenza della lingua inglese è stato davvero imponente e coronato da successo. Durante la Guerra fredda, la maggior parte del personale operativo dell'Aeronautica e della Marina possedeva una discreta conoscenza della lingua inglese, dovuta ai frequenti contatti con le forze alleate. Al contrario, per le forze di terra, se si esclude qualche eccezione come il Battaglione Susa che partecipava regolarmente ad esercitazioni multinazionali in quanto parte dell'*Allied Command Europe Mobile Force* (AMF), tali contatti erano praticamente inesistenti. Altro aspetto da sottolineare è che la sospensione della leva e il passaggio a forze interamente professionali ha immediatamente innalzato il livello qualitativo delle risorse umane, anche se bisogna ricordare come i ragazzi di leva avessero dato buona prova già dalla prima missione internazionale in Libano cui l'Italia partecipò negli anni Ottanta. Fin dall'inizio è stato possibile attuare processi di reclutamento che hanno consentito di selezionare un capitale umano di notevole potenziale, grazie all'elevato numero di concorrenti per ogni posto messo a concorso. Tutto ciò ha costituito anche un forte stimolo per l'intera struttura della difesa, che ha potuto affrontare con grande consapevolezza e con risultati assai positivi le sfide e le difficoltà derivanti dal dover operare in contesti culturali radicalmente diversi da quelli consueti. Le forze militari italiane hanno infatti dimostrato negli anni un forte rispetto per i costumi locali, contribuendo in questo modo ad ottenere un elevato grado di accettazione presso popolazioni storicamente e costituzionalmente ostili alla presenza di truppe straniere sul proprio territorio.

4.3. L'utilizzo degli equipaggiamenti militari nelle missioni internazionali

Il buon livello qualitativo delle Forze armate italiane ha consentito anche un efficace sfruttamento delle potenzialità offerte dalle moderne tecnologie utilizzate sui mezzi disponibili. Già si è fatto cenno alla fortunata intuizione che aveva portato allo sviluppo e all'introduzione in servizio del mezzo blindato *Centauro*, rivelatasi vincente nel contesto operativo dei Balcani. Un altro esempio è costituito dal veicolo tattico leggero multiruolo *Lince*, che si è rivelato essenziale in un contesto aspro come quello afgano, dove una delle minacce più insidiose è costituita dalle mine e dal loro surrogato artigianale denominato *Improvised Explosive Device* (IED). Fra tutti i mezzi della sua categoria, quali per esempio il veicolo *Humvee*, il *Lince* ha dato evidenza di saper meglio resistere, per la sua peculiare configurazione e struttura, a questo tipo di minaccia, offrendo ai suoi utilizzatori un livello di protezione sconosciuto ad altri contingenti alleati impiegati nel teatro afgano. L'efficacia di questi mezzi, tuttavia, rischia di diventare fuorviante, se ci si lascia cullare dall'illusione che nel prossimo futuro l'impiego della forza militare avverrà sempre in contesti di media o bassa intensità e se si rinunciassero quindi ad un seppur piccolo nucleo di forze pesanti, con elevata capacità di fuoco e commisurato livello di protezione. Qualora ne fosse necessario l'impiego, sarebbe un errore strategico se l'Italia si facesse trovare del tutto

priva del necessario equipaggiamento e soprattutto avendo disperso la specifica capacità professionale per utilizzarlo.

In campo aeronautico, l'Italia ha acquisito una piena e matura capacità di utilizzo degli armamenti di precisione, anche a lunghissima gittata, come lo *Storm Shadow*, ponendola a pari livello, almeno in termini qualitativi, con le migliori forze aeree del mondo. Val la pena citare gli impressionanti successi conseguiti nell'impiego dei velivoli senza pilota a bordo, gli *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV), anche se al momento limitati al solo ruolo di ricognizione. L'esperienza maturata nel settore è stata resa possibile anche dall'elaborazione, di concerto con le autorità dell'aviazione civile, di un quadro normativo di impiego considerato il più avanzato al mondo. Tale esperienza ha permesso di fornire, in occasione della recente operazione Nato *Unified Protector* in Libia, un contributo determinante per il conseguimento e mantenimento di un'adeguata *situational awareness*, indispensabile per consentire la definizione delle liste di obiettivi da colpire limitando al tempo stesso il più possibile il numero di vittime civili.

In tema di equipaggiamenti, ma in questo caso è più corretto parlare di ipersistema, si deve evidenziare la progressiva introduzione in servizio di mezzi e apparati che rientrano nell'ampio concetto di *Network Enabled Capabilities* (NEC). Sarebbe miope considerare questo sviluppo come la semplice sostituzione di vecchi sistemi di comunicazione con nuovi canali e apparati, che permettano flussi di informazioni più affidabili, dettagliati e sicuri. In realtà si tratta di una vera e propria rivoluzione che va ad investire la stessa qualità del rapporto gerarchico, in quanto l'esecutore ha oggi, e ancor più avrà in futuro, la disponibilità di informazioni una volta accessibili ai soli livelli superiori. Mentre in passato non era necessario che l'ufficiale o il soldato comprendesse il suo ruolo nel quadro della complessa operazione cui partecipava, limitandosi ad eseguire le direttive impartitegli, oggi il militare, adeguatamente preparato ed addestrato, è chiamato ad un ruolo più attivo potendo decidere in sostanziale autonomia le modalità per conseguire lo scopo indicato dal proprio comandante, disponendo di un ventaglio di informazioni molto esaustive e precise. Questo perché, grazie alle varie piattaforme e sistemi messi in rete, le informazioni di cui dispone circa le forze amiche e quelle ostili sono così esaustive e precise da metterlo in condizione di agire al meglio e con la minore percentuale di rischio possibile. Volendo fare un'analogia estrema è come se il giocatore di scacchi pensasse solo alla strategia di carattere generale per condurre la partita, ma poi pedoni, torri, alfieri e cavalli potessero agire per virtù propria, coordinandosi fra di loro e potendo rispondere in tempo reale alle varianti della situazione sulla scacchiera.

Per giungere a questo risultato è necessario non solo disporre di mezzi di comunicazione e informativi sicuri, protetti e interoperabili fra le varie componenti, sia a livello interforze che in ambito di coalizioni multinazionali, ma anche di un nuovo tipo di militare, che interpreti in modo attivo la propria posizione gerarchica, di comandanti capaci di delegare e che rifuggano dalla tentazione del *micro-management* e di quadri intermedi e esecutivi in grado di assumere iniziative coerenti e coordinate, con una formazione di tipo radicalmente nuovo.

Tutte queste trasformazioni che stanno prendendo forma all'interno delle Forze armate italiane sono da mettere in relazione non solo a stimoli provenienti dall'interno, ma anche e soprattutto dall'esterno, in quanto costringono l'Italia a tenere il passo delle

strutture militari dei paesi alleati, anch'esse in fase di evoluzione. Senza la partecipazione massiccia alle diverse operazioni di supporto alla pace che la comunità internazionale è chiamata a condurre, verrebbero a mancare sia i riferimenti, oggi condivisi con le forze alleate, che gli incentivi al cambiamento radicale in atto.

4.4. La "via italiana" al *peace-keeping*

La progressiva integrabilità ed armonizzazione delle diverse componenti militari, sia su base nazionale che in ambito delle coalizioni internazionali di cui l'Italia fa parte, richiede uno sforzo che dal punto di vista politico va al di là di ciò che è stato finora affermato. Nonostante sia ampiamente riconosciuto come ci siano ancora molti sforzi da fare in tema di standardizzazione e interoperabilità, e come sia necessario creare una logistica comune che minimizzi gli oneri del sostegno operativo, gli ostacoli più difficili e delicati da affrontare rimangono di natura prettamente politica. Quando si afferma che esiste una "via italiana" al *peace-keeping*, che si manifesta nell'uso di comportamenti più efficaci rispetto ad altri contingenti nel "conquistare le menti e i cuori" delle popolazioni locali, si deve tuttavia considerare come questa peculiarità, in un più ampio quadro di alleanza, possa addirittura diventare un problema.

Intraprendere nuove missioni di supporto alla pace comporta la necessità di affrontare temi ampi e delicati, relativi allo spirito stesso con cui si decide di partecipare ad una operazione e alle conseguenti modalità politico-operative. Il tema dei *caveat* nazionali e, quello ancora più rilevante dal punto di vista etico delle regole di ingaggio, ne sono l'esempio appropriato. Per quanto attiene ai *caveat*, ogni volta che un paese decide di unirsi a una coalizione per partecipare ad una operazione militare, lo fa nel pieno esercizio della propria sovranità nazionale e pertanto definisce in piena autonomia come le proprie risorse potranno essere impiegate dal comando integrato. Le recenti esperienze, a partire dalle campagne balcaniche degli anni Novanta, hanno evidenziato un uso amplissimo e assai variegato di questa facoltà, al punto da rendere molto complesso, se non difficoltoso, l'esercizio del comando: si va da limitazioni di tipo puramente geografico, ad esempio con truppe e unità che possono essere impiegate solo in una parte del teatro operativo, a quelle che impediscono l'utilizzo dei contingenti in determinate modalità di impiego oppure limitano la possibilità di adoperare specifici sistemi d'arma. Un esempio di quest'ultimo scenario è costituito dal caso dei velivoli aerotattici italiani in Afghanistan, che per un lungo periodo sono stati utilizzati per le sole capacità di ricognizione fotografica, ma che avevano il divieto di usare armamento di caduta. Altro caso è rappresentato dalla fase iniziale dell'operazione *Unified Protector* in Libia, in cui, anche a causa di un deficit comunicativo da parte dell'autorità politica, i *Tornado ECR* sembravano doversi limitare ad operazioni antiradar di tipo *soft kill*, senza impiegare i missili antiradiazione *Harm*.

Come detto, i singoli paesi fanno un uso assai esteso di questi *caveat*, con conseguenze politiche che spesso vanno al di là delle reali problematiche di carattere operativo. Un tipico esempio è stato il *caveat* geografico per le truppe italiane in Afghanistan, il cui impiego era limitato alla regione di Kabul, a quella settentrionale (RC-North) e a quella occidentale (RC-West), per la quale l'Italia detiene tuttora la responsabilità del comando. Al di fuori di queste aree, l'impiego era possibile solo con una richiesta specifica e con un preavviso di 72 ore, necessario per comunicare al Parlamento le nuove modalità; si trattava, quindi, di un *caveat* politico che, in ambito

Nato, veniva fatto molto pesare all'Italia. Nel 2009, con piena soddisfazione del Comando della missione Nato in Afghanistan, il preavviso venne ridotto a 6 ore, mutandone così la natura di fatto politica in un fattore puramente tecnico, ovvero il tempo necessario per informare il ministro della Difesa. Tuttavia, il solo mantenimento del *caveat* continuò ad essere rimarcato, con un certo imbarazzo, a livello politico. È ben chiaro che si tratta di un problema al momento insuperabile, almeno finché non si farà qualche decisivo passo in avanti in tema di integrazione politica, quanto meno nell'ambito dell'Unione Europea o in un suo sottoinsieme.

Altra problematica con pesanti conseguenze in teatro è quella relativa alle cosiddette regole di ingaggio (*Rules of Engagement* - RoE). Si tratta delle istruzioni di dettaglio emanate nei confronti del personale militare, ai diversi livelli di comando, per indicare i comportamenti da tenere in ogni possibile circostanza, con chiari ed inequivocabili parametri circa l'identificazione di una eventuale minaccia, l'attribuzione o meno di intenti ostili e il tipo di reazione da attuare. Nonostante possa apparire in prima battuta come un argomento eminentemente tecnico, in realtà si tratta di una questione che comprende aspetti rilevanti dal punto di vista giuridico e etico: giuridico in quanto la Magistratura italiana ha competenza a verificare la legittimità e la correttezza di applicazione da parte degli operativi sul terreno delle disposizioni ricevute; etico perché le RoE riguardano la chiarezza delle condizioni che rendono necessario l'uso della forza e il livello di proporzionalità della stessa rispetto all'obiettivo da conseguire. Le regole di ingaggio hanno grande rilevanza anche dal punto di vista psicologico, da considerare al fine di analizzare, anche da questo punto di vista, la cosiddetta "via italiana" al *peace-keeping*. Il fatto che non esista uniformità fra le regole di ingaggio applicate da parte dei diversi contingenti nazionali che partecipano ad una coalizione impegnata in una missione internazionale può presentare conseguenze rilevanti sia per gli operatori sul terreno, sia per la stessa popolazione coinvolta. I militari possono rimanere disorientati nel constatare che, di fronte a fattispecie simili, gli ordini ricevuti differiscono a volte anche in modo sostanziale tra i contingenti di diversa nazionalità, provocando potenzialmente perplessità e incertezze che non possono essere ammesse in scenari operativi di teatro, soprattutto se ad alta intensità. Conseguenze altrettanto serie possono palesarsi per le popolazioni coinvolte dalle operazioni: l'osservazione che a fronte di situazioni simili i comportamenti di contingenti di diversa nazionalità differiscano in modo sostanziale può portare alla percezione che esistano "poliziotti buoni e poliziotti cattivi", con danni potenzialmente devastanti per la credibilità stessa della missione internazionale. Questo problema potrà essere risolto solo nel quadro di una più stretta integrazione politica nel settore della difesa, almeno tra i più importanti paesi contributori di forze militari dell'Unione europea, armonizzando adeguatamente il quadro politico con quello giuridico. Tuttavia, tale prospettiva, quanto mai auspicabile, non sembra profilarsi all'orizzonte nell'immediato né tanto meno nel prossimo futuro.

4.5. Missioni internazionali e risorse per la funzione difesa

Si è visto come, nel corso dell'ultimo ventennio, le Forze armate italiane e, più in generale, l'amministrazione dell'apparato difesa, si siano progressivamente modificati per adattarsi ai nuovi scenari geostrategici e a compiti che nel recente passato non apparivano prioritari. È chiaro che su questa evoluzione hanno avuto un'influenza determinante le condizioni economiche del paese, che è stato costretto a ridurre

progressivamente le risorse dedicate alla funzione difesa, incidendo in modo significativo sulle capacità operative esprimibili, con dinamiche sovente interne alle stesse Forze armate.

La crisi economica globale ha indubbiamente colpito tutti i paesi dell'area occidentale i quali, per quanto attiene alla difesa, hanno generalmente reagito in modi analoghi, riducendo le dimensioni numeriche dei propri strumenti militari e cercando di salvaguardare le capacità operative. In particolare, le riduzioni di personale sono state ottenute agevolando massicci esodi ad ogni livello di grado verso la società civile, con incentivi di vario tipo, il che ha anche consentito di salvaguardare un parametro fondamentale per lo strumento militare, ovvero quello dell'età media, che in quei paesi si è riusciti a mantenere sufficientemente bassa, con la piena consapevolezza che l' "impresa difesa" non può essere gestita con le stesse regole pensionistiche valide nel resto della società. Si tratta di un concetto che in Italia fatica ad essere compreso e recepito, anche per resistenze interne, generando una situazione critica che potrebbe essere corretta, almeno parzialmente, con un'applicazione coraggiosa dei principi della *spending review* in atto.

Coerentemente con i principi basilari della politica estera italiana, anche per le Forze armate i riferimenti esterni sono sempre stati, e restano tuttora, l'Onu, la Nato e l'Unione europea. Da un lato, ci si è sforzati di mantenere il più elevato livello possibile di interoperabilità operativa, logistica, funzionale e umana con queste tre cornici internazionali, dall'altro si è ritenuto giusto fornire alla difesa e alla sicurezza comune un contributo commisurato al peso del paese nella comunità internazionale: un membro del G8 quale l'Italia non poteva esimersi dall'assumere pienamente le proprie responsabilità. Questa è stata, almeno a partire dalla fine della Guerra fredda, la linea guida che ha permesso di fissare un livello di ambizione che fosse anche compatibile in termini di risorse finanziarie. Tale livello di ambizione è stato chiaramente formulato dal Consiglio Supremo di Difesa che, ancora nella primavera del 2008, confermava come assolutamente prioritaria la partecipazione attiva alle missioni internazionali di stabilizzazione, con l'obiettivo di schierare fuori dai confini nazionali, nei vari contingenti, fino a 12.500 unità di personale, da sostenere senza limiti di tempo. Si trattava di un obiettivo certamente ambizioso, che poneva l'Italia in condizione di restare tra le maggiori potenze europee e che peraltro corrispondeva a quanto attuato con successo nel recente passato. Tuttavia, i tagli lineari attuati negli ultimi anni, agendo prevalentemente sui consumi intermedi, hanno colpito in modo significativo il settore della difesa, che ha visto più che dimezzate le risorse per l'esercizio cioè per l'addestramento del personale e la manutenzione dei mezzi, lasciando pressoché invariate le spese per il personale e per gli investimenti. Al fine, pertanto, di garantire la piena operatività e sicurezza ai reparti periodicamente schierati all'estero, su questi sono state concentrate la maggior parte delle risorse disponibili, lasciando decadere la prontezza dei reparti che non trovano utile impiego nelle attuali congiunture operative, ma che sarebbero gli unici impiegabili in altre contingenze, tecnicamente definite "ad alta intensità". Ne è conseguita una implicita, seppur mai dichiarata, riduzione drastica del citato livello di ambizione: oggi l'Italia impiega fuori dai propri confini nazionali circa 6.500 unità e sarebbe al momento irrealistico ritenere che, almeno in un prossimo futuro, tali cifre possano aumentare. Occorre esserne pienamente consapevoli, *in primis* a livello politico, in modo da essere in grado di assumere impegni coerentemente sostenibili. Non solo, ma questa limitata operatività è stata mantenuta

solo grazie allo stanziamento, all'interno dei periodici decreti di autorizzazione parlamentare alle missioni internazionali, di fondi specificamente destinati all'approntamento e al ricondizionamento delle unità impiegate: senza tali disponibilità straordinarie si andrebbe rapidamente incontro ad una paralisi operativa. Si tratta di una situazione per certi versi paradossale, al punto che le Forze armate italiane, non sostenute da una adeguata pianificazione del bilancio della difesa e sostanzialmente dipendenti dal finanziamento delle missioni internazionali, possono sopravvivere mantenendo una certa operatività solo se regolarmente impiegate nelle missioni stesse.

Il disegno di legge per la revisione dello strumento militare nazionale, che è attualmente all'esame del Parlamento, integrato dal cosiddetto decreto legge sulla *spending review*, è potenzialmente in grado di conservare le necessarie capacità operative, a condizione che vengano attuate con determinazione tutte le integrazioni possibili tra le diverse Forze armate, in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse a disposizione. L'integrazione dovrà essere il più estesa possibile nel campo logistico, unificando la gestione dei rifornimenti, della conservazione, della distribuzione dei materiali e accorpando la manutenzione dei mezzi: ad esempio, appare francamente un dispendio inutile che ogni forza armata provveda in proprio alla manutenzione dei suoi elicotteri, spesso dello stesso tipo e con un elevatissimo livello di comunaltà per le parti di ricambio. Anche nel settore formativo e addestrativo sono possibili importanti razionalizzazioni, se solo si riuscissero a superare antichi tabù che fanno considerare intoccabili certe sedi e certi istituti. Inoltre, alcune funzioni specifiche come quelle territoriali di gestione del demanio e della documentazione, che oggi vengono svolte da strutture costituite *ad hoc*, potrebbero tranquillamente essere riassorbite nell'ambito di strutture operative esistenti, abbattendo considerevolmente le duplicazioni e i relativi costi, incrementando così l'efficienza complessiva dell'istituzione. Si tratta, in estrema sintesi, di smagrire sostanzialmente le componenti ancillari, salvaguardando, e se possibile potenziando, quelle operative. Così facendo, la graduale revisione numerica del personale militare prevista dal modello di difesa proposto dal ministro Di Paola, che porterebbe nel 2024 il personale militare a circa 150.000 unità, sarebbe certamente appropriata e sostenibile. Questa serie di riforme, non facili e certamente non indolori, avranno l'effetto di arrestare il trend di riduzione delle capacità operative esprimibili che, in condizione di risorse finanziarie disponibili costanti, potranno garantire un livello di ambizione nazionale quantomeno adeguato all'interno della comunità internazionale, e in particolare negli ambiti Nato ed Ue, fondamentali per la politica estera e di difesa dell'Italia. Se invece si cederà alla tentazione di rinunciare agli investimenti tecnologici per salvaguardare l'attuale dimensione del personale, peraltro in netta controtendenza con quanto avvenuto in Regno Unito e Francia, si manterranno forze armate numericamente ampie ma completamente inutilizzabili in missioni internazionali. Si salverebbe cioè la funzione di "stato sociale" esercitata in modo indiretto dalla difesa, riducendo tuttavia l'operatività dello strumento militare e quindi la capacità di assolvere il suo compito istituzionale - in definitiva, la sua stessa utilità. Un risultato che l'Italia non si può permettere.

Conclusioni

Il rapporto tra l'Italia e le missioni internazionali è complesso e articolato. Tra le principali problematiche discusse nel presente documento, quattro, particolarmente attuali ed importanti, meriterebbero un maggiore approfondimento da parte della autorità politica, della classe dirigente nazionale e dell'opinione pubblica: il legame delle missioni con gli interessi nazionali; il ruolo nella politica estera e di difesa; l'adeguamento al nuovo contesto strategico; e le implicazioni per le Forze armate italiane.

Il legame con gli interessi nazionali

Riguardo agli interessi nazionali tutelati o promossi dalla partecipazione dell'Italia a una determinata missione internazionale, in generale essi possono essere ricompresi in tre grandi categorie:

- 1) contrasto o prevenzione di minacce alla sicurezza nazionale, minacce anche di natura non-convenzionale o asimmetriche come il terrorismo e la pirateria internazionale;
- 2) stabilizzazione militare e politica di aree ritenute geograficamente e/o funzionalmente rilevanti per interessi nazionali di sicurezza, economici, commerciali, energetici e di contrasto all'immigrazione clandestina;
- 3) contributo agli sforzi internazionali di assistenza umanitaria e/o a protezione dei diritti umani.

La partecipazione dell'Italia ad una determinata missione è stata in genere giustificata in base ad una, o più d'una, delle suddette categorie. Ad esempio, nel caso dei Balcani occidentali, l'interesse alla stabilizzazione militare e politica dell'area appena aldilà dell'Adriatico e a ridosso del confine orientale, è emersa chiaramente negli anni Novanta, quando il flusso di immigrati clandestini e di traffici illeciti dalla regione preda di guerre civili ha investito con forza il territorio e la società italiana. Le missioni internazionali succedutesi nel tempo hanno chiaramente contribuito a stabilizzare una regione i cui stati oggi non solo non sono più in guerra tra loro, ma sono membri o candidati all'ingresso di Ue e Nato e presentano importanti opportunità economiche e commerciali per le imprese e, in generale, per il sistema economico italiano. Nel caso dell'intervento in Kosovo, è stato anche avanzato con forza il motivo "umanitario", ovvero l'esigenza di porre fine a violazioni dei diritti umani e violenze di massa su scala tale da essere considerate alla stregua di pulizia etnica - sul suolo europeo a poche centinaia di chilometri dalle coste italiane. Per avere un altro chiaro esempio di interesse nazionale da tutelare attraverso una missione internazionale basta guardare i dati sulle navi italiane oggetto di attacchi nel Golfo di Aden, e sui costi economici che il fenomeno della pirateria internazionale impone al sistema-paese: l'interesse ad ottenere rotte commerciali libere e sicure viene oggi tutelato anche attraverso missioni come *Atalanta* e *Ocean Shield*, cui l'Italia partecipa.

Tuttavia non è stato sempre evidente quale sia stato - o sia - l'interesse nazionale più direttamente in gioco in un teatro di crisi, né è sempre stato chiaro se, come e quanto

la partecipazione italiana ad una specifica missione internazionale serva a tutelarla. Ciò è dovuto in parte alle peculiarità del dibattito politico e culturale italiano, dove a differenza di altri paesi europei si fa fatica ad affermare - come nel caso dell'intervento in Libia - che si partecipa ad una missione internazionale anche per tutelare gli interessi economici nazionali in quell'area e che non c'è nulla di illegittimo o sbagliato in ciò. È dovuto anche alla mancanza di una procedura che incentivi le istituzioni - *in primis* Governo e Parlamento - le forze politiche e l'opinione pubblica, a discutere il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali non in riferimento ai dettagli tecnici di questa o quella operazione, ma rispetto appunto agli interessi nazionali da perseguire e alle linee guida per farlo. In tal senso, l'introduzione di una comunicazione quadrimestrale sulle missioni da parte dei Ministri degli affari esteri e della difesa alle Commissioni parlamentari competenti costituisce un primo passo verso l'istituzione di una sessione parlamentare annuale dedicata. Tale sessione, relativa al ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali, ai suoi obiettivi strategici e ai modi per perseguirli, contribuirebbe a sviluppare una riflessione più approfondita e costruttiva al riguardo.

Il ruolo nella politica estera e di difesa

I suddetti obiettivi strategici sono perseguiti in modo più ampio e sistematico dalla politica estera e di difesa dell'Italia, di cui la partecipazione alle missioni internazionali costituisce uno strumento importante e visibile. Ad esempio, gli impegni presi in ambito Nato, *in primis* in Afghanistan, sono un investimento, politico e militare, nell'Alleanza che tuttora rappresenta la "polizza di assicurazione" principale per la politica di difesa italiana, nonché nel rapporto fondamentale con gli Stati Uniti. Allo stesso tempo, le numerose missioni Ue, militari e civili, cui l'Italia ha partecipato finora in modo costante e significativo, hanno costituito un tassello del processo di integrazione europea che per l'Italia è una scelta di campo irrinunciabile. In entrambi i casi, così come in ambito Onu e Osce, un comportamento responsabile, attivo e leale da parte dell'Italia è una delle condizioni necessarie per ottenere che tali organizzazioni continuino a fornire quelle assicurazioni, quel sostegno e quelle contropartite politiche e di sicurezza che diverrebbero molto più incerte ed aleatorie se il paese assumesse una posizione di *free-rider* (del resto in contrasto, oltre che con i suoi interessi, anche con il dettato costituzionale). In tutti questi casi, infine, l'organizzazione di missioni internazionali e la partecipazione in esse assicurano una fondamentale garanzia di sicurezza nazionale poiché consentono, tra l'altro, di mutualizzare i rischi, consolidare la solidarietà tra gli alleati, influenzare gli obiettivi da perseguire nelle aree di crisi da parte della coalizione, estendere l'area di intervento a garanzia degli interessi nazionali in zone troppo lontane o difficili per le sole capacità nazionali, e infine - ma non certo meno importante - condividere i rischi e i costi economici ed umani.

Tuttavia, anche rispetto a tutto ciò, non vi sono automatismi di sorta tra la partecipazione dell'Italia ad una missione internazionale Nato o Ue e la forza negoziale che il paese acquisisce su un determinato dossier trattato dall'Alleanza o dall'Unione. Ciò dipende piuttosto, tra le altre cose, dalla capacità dei governi italiani - e del sistema-paese nel suo complesso - di far valere in ambito internazionale le performance positive dell'Italia, tra cui rientra di certo la partecipazione alle missioni internazionali, e trasformarle in risultati politici concreti sui dossier giudicati prioritari per l'interesse nazionale attraverso una azione costante, coerente, determinata e dotata di chiarezza di intenti. Anche in questo caso, occorre domandarsi quali missioni

internazionali assolvano a questo scopo, e in che misura. Questo vale ad esempio nell'ambito dell'Unione europea, dove la spinta all'integrazione esercitata dal basso verso l'alto attraverso le missioni Pesd ha mostrato i suoi limiti, e oggi sono piuttosto prioritarie le decisioni dei vertici dell'Unione in fatto di integrazione economica, politica ed istituzionale. Anche in ambito Nato, dopo l'attivismo degli ultimi 20 anni sembra che l'orientamento prevalente tra i paesi membri dell'Alleanza, Stati Uniti *in primis*, sia verso una maggiore selettività e cautela nell'iniziare, gestire e continuare missioni internazionali. Ciò non vuol dire affatto che le organizzazioni internazionali di riferimento per la politica estera e difesa dell'Italia stiano rinunciando allo strumento delle missioni internazionali. L'esempio della Libia, rispetto alla Nato, testimonia come crisi improvvise, dalle cause e dai contorni incerti, possano essere affrontate meglio tramite una cornice multilaterale nella quale l'Italia ha maggiori possibilità di portare avanti la propria proposta politico-diplomatico-militare e di tutelare i propri interessi nazionali, rispetto ad una mera *Coalition of willing*. Inoltre, proprio alla luce dell'incertezza dello scenario globale, la funzionalità e solidità della cornice europea e transatlantica diventano per l'Italia "beni" politicamente ancora più preziosi. Si tratta piuttosto di prendere atto che Nato e Ue sono cambiate e continuano a cambiare, in relazione al quadro strategico ma non solo, e quindi anche lo strumento delle missioni internazionali inquadrato in tali organizzazioni non è immutabile. Altri tipi di operazioni, in altre regioni del mondo, in altri formati - più aperti ad esempio ai paesi partner o con una partecipazione a geometria variabile dei paesi membri Nato/Ue - e con altri meccanismi decisionali rispetto all'uso della forza militare potrebbero essere presi in considerazione. Ad esempio, la difficoltà di concordare con esattezza in ambito multilaterale gli obiettivi di una missione, nonché di cambiare approccio in corso d'opera o porre termine alla partecipazione nazionale in modo unilaterale, contrasta sempre più con il mantenimento di una ferrea sovranità nazionale sui contingenti e con una ripartizione puramente nazionale delle spese. In prospettiva, sarebbe opportuno accrescere l'integrazione dei contingenti dei paesi partecipanti, ben oltre i passi avanti registrati in Afghanistan, nonché dei relativi finanziamenti, al fine di dotare la missione di una direzione politica più univoca, chiara e definita.

L'adeguamento al nuovo contesto strategico

Più in generale, in un contesto internazionale in cui la globalizzazione procede senza integrazione ed efficace *governance*, in cui emergono nuove potenze regionali, in cui si riducono i bilanci della difesa dei paesi europei e gli Stati Uniti guardano sempre di più al Pacifico e sempre meno all'Europa, anche lo strumento delle missioni internazionali va ripensato alla luce del quadro strategico. Quali sono le aree di interesse prioritario dell'Italia e dell'Europa dove presumibilmente concentrare le risorse in tempi di tagli ai bilanci della difesa? Che rapporto impostare con le potenze regionali che esercitano una crescente influenza nelle aree geograficamente e funzionalmente connesse agli interessi nazionali italiani, e che ruolo svolgono le missioni internazionali in questa ottica? Che ruolo giocano le missioni internazionali in ambito Nato rispetto al rapporto con gli Stati Uniti? Quali i criteri per guidare la scelta di ricorrere all'utilizzo della forza militare, in un quadro in cui la proliferazione delle crisi - anche in regioni che vedono la presenza di arsenali nucleari - si associa all'indebolimento dei meccanismi di *governance* globale e alla competizione tra vecchie e nuove potenze? Di fatto, i paesi europei - Italia inclusa - sono e saranno chiamati a fare militarmente e politicamente di più con minori risorse. Ciò potrebbe avere conseguenze molto negative se si

traducesse semplicemente in una riduzione unilaterale degli impegni internazionali, e probabilmente comporterà una maggiore selezione dei medesimi evitando, ove possibile, l'avvio di missioni di lunga durata e di incerto sviluppo. Ciò è già evidente rispetto alle crisi africane, rischiando tra l'altro di rendere più difficile il consolidarsi di nuovi equilibri politici nei paesi arabi del Nord Africa, oltre a non ostacolare le tendenze separatiste, i movimenti terroristici e la criminalità organizzata inclusa la pirateria. Tutto ciò mentre gli sviluppi della "primavera araba" richiedono un forte sostegno della comunità internazionale, ed in primo luogo all'Europa affacciata sul Mediterraneo. Inoltre, concentrarsi essenzialmente nell'area di più immediato interesse e vicinanza per l'Ue - e in particolare per l'Italia - non vuol dire basarsi su un mero calcolo delle distanze geografiche, in quanto la natura globale degli interessi economici e politici non può essere ridotta alla sola area del vicinato senza comportare gravi perdite.

In questo quadro, è inoltre utile notare alcune differenze di fondo tra le missioni internazionali cui potrebbe partecipare l'Italia nel prossimo futuro. In primo luogo, riguardo a dimensione e durata della missione, una partecipazione italiana relativamente piccola potrebbe durare a lungo avendo un certo valore politico e diplomatico, anche senza una significativa importanza militare. Viceversa, missioni come quelle in Afghanistan e Libano comportano un più alto rischio di perdite tra i militari italiani dispiegati sul terreno, e costi operativi ed economici ben maggiori. Ciò comporta decisioni politiche più significative e gravose, che dovrebbero essere valutate chiarendo per prima cosa l'obiettivo strategico ultimo della missione (il cosiddetto *end-state*), le regole di ingaggio, eventuali *caveat* e possibili *exit strategy*. Le missioni civili-militari poi sono tipicamente di lunga durata e implicano una maggiore complessità, causata sia dai processi di *institution-building*, spesso in gioco sul terreno, sia dalla presenza di più attori di diversa natura nella stessa missione. Ciò richiede un'analisi ancora più accurata della situazione sul terreno e delle risorse, militari e civili, che possono essere realmente dispiegate per un arco di tempo verosimilmente lungo.

Le implicazioni per le Forze armate italiane

Il legame tra partecipazione alle missioni internazionali e interessi nazionali, il ruolo delle missioni nella politica estera e di difesa, l'adeguamento di tale strumento al nuovo contesto strategico, presuppongono da parte dell'Italia una *conditio sine qua non*: il mantenimento di Forze armate efficaci ed efficienti, in grado di essere proiettate a distanza in conflitti a bassa, media e alta intensità, con un forte livello di interoperabilità con i maggiori alleati europei e transatlantici. Si tratta di standard sulla carta già fissati da tempo, e in parte raggiunti nel recente passato come testimoniato sul campo dall'apprezzata opera dei contingenti italiani impiegati nelle missioni internazionali. Tuttavia, tale condizione è oggi fortemente messa a rischio non solo dai tagli al bilancio della difesa avvenuti negli ultimi anni, ma dallo squilibrio nella ripartizione delle risorse a disposizione per la funzione difesa a favore del personale rispetto alle necessità dell'esercizio, dell'addestramento degli uomini e della manutenzione dei mezzi. La partecipazione alle missioni internazionali, ed il relativo finanziamento *ad hoc*, non possono essere considerati come un sostituto di un bilancio della difesa oggi qualitativamente e quantitativamente non adeguato. La situazione, per certi versi paradossale, per cui le Forze armate italiane possono sopravvivere mantenendo una certa operatività solo se regolarmente impiegate nelle missioni stesse, non è sostenibile. Essa infatti implica il progressivo decadimento della prontezza dei reparti

che non trovano impiego nelle attuali congiunture operative, ma che sarebbero gli unici impiegabili in contingenze ad alta intensità. Inoltre, ciò ha comportato di fatto la riduzione drastica del livello di ambizione dell'Italia: se nei primi anni 2000 l'ambizione esplicita del paese era di poter schierare fuori dai confini nazionali fino a 12.500 unità di personale da sostenere senza limiti di tempo, oggi l'Italia impiega all'estero circa 6.500 unità ed è improbabile che possa fare di più nel prossimo futuro.

Riconoscere l'utilità e il valore della partecipazione italiana alle missioni internazionali, o almeno la necessità per l'Italia di non precludersi in futuro l'utilizzo di tale strumento in determinate circostanze, vuol dire anche preparare le Forze armate italiane a rispondere ai compiti affidati in base al livello di ambizione di medio-lungo periodo. Si tratta, in estrema sintesi, di smagrire sostanzialmente le componenti ancillari, salvaguardando e se possibile potenziando quelle operative, attraverso una serie di riforme non facili e certamente non indolori, tra cui la graduale revisione numerica che porterebbe nel 2024 il personale militare italiano a circa 150.000 unità. Le Forze armate italiane hanno già sperimentato con successo, e in anticipo rispetto ad altri paesi europei, il passaggio negli anni Novanta dalla leva obbligatoria ad un strumento militare composto di soli professionisti. Ciò ha permesso - ed allo stesso tempo è stato incoraggiato da - la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Oggi che missioni e partecipazione italiana evolvono, non possono non evolvere quelle Forze armate che - tra gli altri importanti compiti loro assegnati - garantiscono all'Italia questo importante strumento per tutelare i propri interessi nazionali. L'alternativa è la rinuncia allo strumento medesimo, con tutte le conseguenze negative facilmente immaginabili per il paese.

Aggiornamento 3 settembre 2012

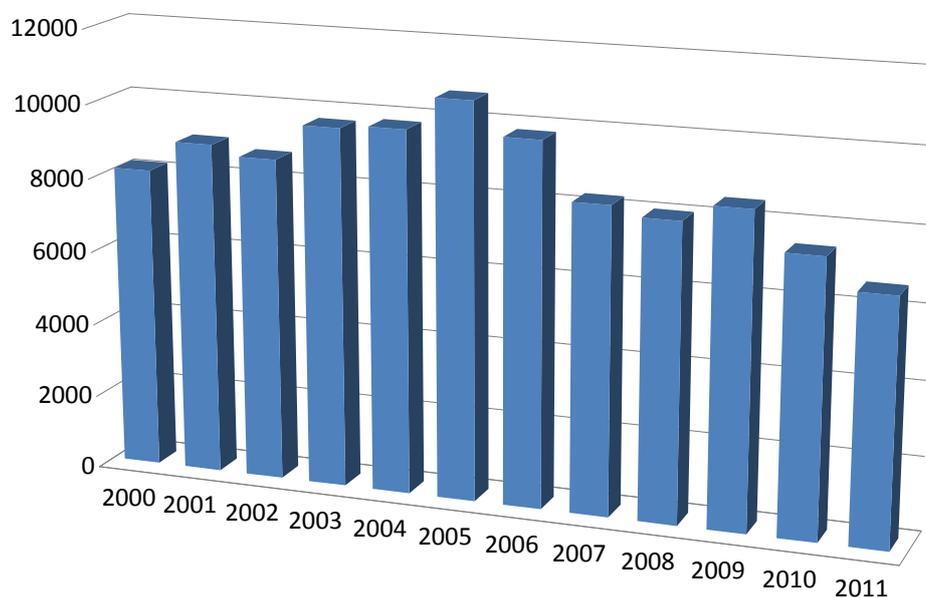
Allegati

1. Missioni civili e militari dell'Italia all'estero

Operazioni Onu	UNTSO (UN Truce Supervision Organization) - Israele, Medio Oriente UNMOGIP (UN Military Observer Group in India and Pakistan) - Kashmir UNIFIL (UN Interim Force in Lebanon) - Libano MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara) - Sahara occidentale UNFICYP (UN Peacekeeping Force in Cyprus) - Cipro UNAMID (UN-African Union Mission in Darfur) - Sudan UNAMA (UN Assistance Mission in Afghanistan) - Afghanistan UNMISS (UN Mission in South Sudan) - Sudan UNMIK (UN Interim Administration Mission in Kosovo) - Kosovo UNSMIS (UN Supervision Mission in Syria) - Siria	
Operazioni a mandato Onu	Operazioni Nato	Joint Enterprise/ KFOR (Kosovo Force) - Kosovo ISAF (International Security Assistance Force) - Afghanistan
	Operazioni Ue	EUFOR-Althea - Bosnia Erzegovina EUPOL - Afghanistan
Operazioni Nato	NHQSk (NATO HQ Skopje) - Macedonia NHQSa (NATO HQ Sarajevo) - Bosnia Erzegovina ACTIVE ENDEAVOUR - Mediterraneo/Stretto di Gibilterra OCEAN SHIELD - Corno d'Africa	
Operazioni Ue	EUPM BiH (European Union Police Mission) - Bosnia Erzegovina EUBAM-RAFAH (EU Border Assistance Mission on the Gaza-Egypt Border Crossing Rafah) - Gaza EUMM-GEORGIA (EU Monitoring Mission) - Georgia EUNAVFOR-ATALANTA - Corno d'Africa EUTM-SOMALIA (EU Training Mission) - Somalia EULEX Kosovo (EU Rule of Law Mission) - Kosovo EUPOL COPPS (EU Co-ordinating Office for Palestinian Police Support) - Territori palestinesi	
Operazioni multilaterali	MFO (Multinational Force and Observers) - Egitto TIPH-2 (Temporary International Presence in the City of Hebron) - Cisgiordania	
Cooperazione internazionale di assistenza tecnica	DIE (Delegazione Italiana Esperti) - Albania MICCD (Missione per la Cooperazione nel Campo della Difesa) - Malta	
Cooperazione bilaterale di assistenza ad ampio spettro	Operazione CYRENE	

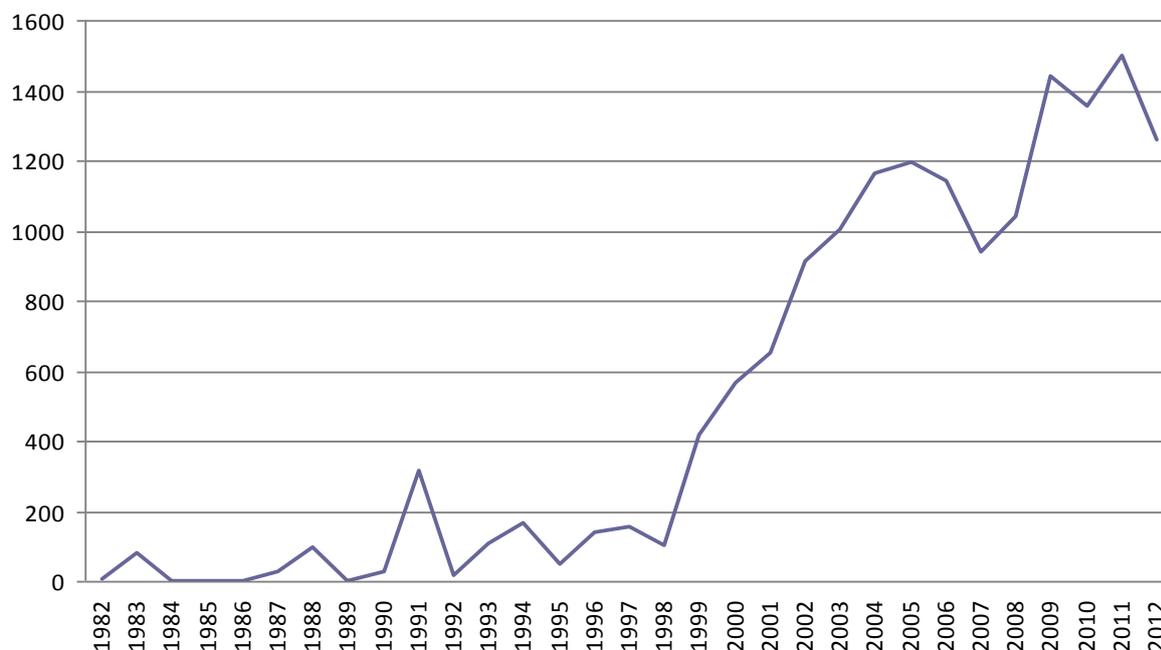
Fonte: Dati ricavati dal D.L. 215/2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, recante una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione; dal D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012; e dalla Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2012, dove sono indicate alcune missioni che non sono state oggetto di interventi legislativi.

2. Andamento delle attività all'estero delle Forze armate italiane nell'ultimo decennio



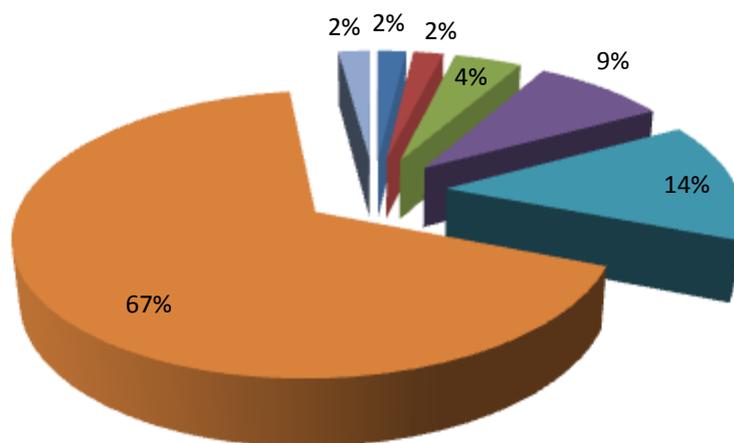
Fonte: Nota aggiuntiva al bilancio della difesa, 2001-2011.

3. Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)



Fonte: Aggiornamento di dati forniti da *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, cit.

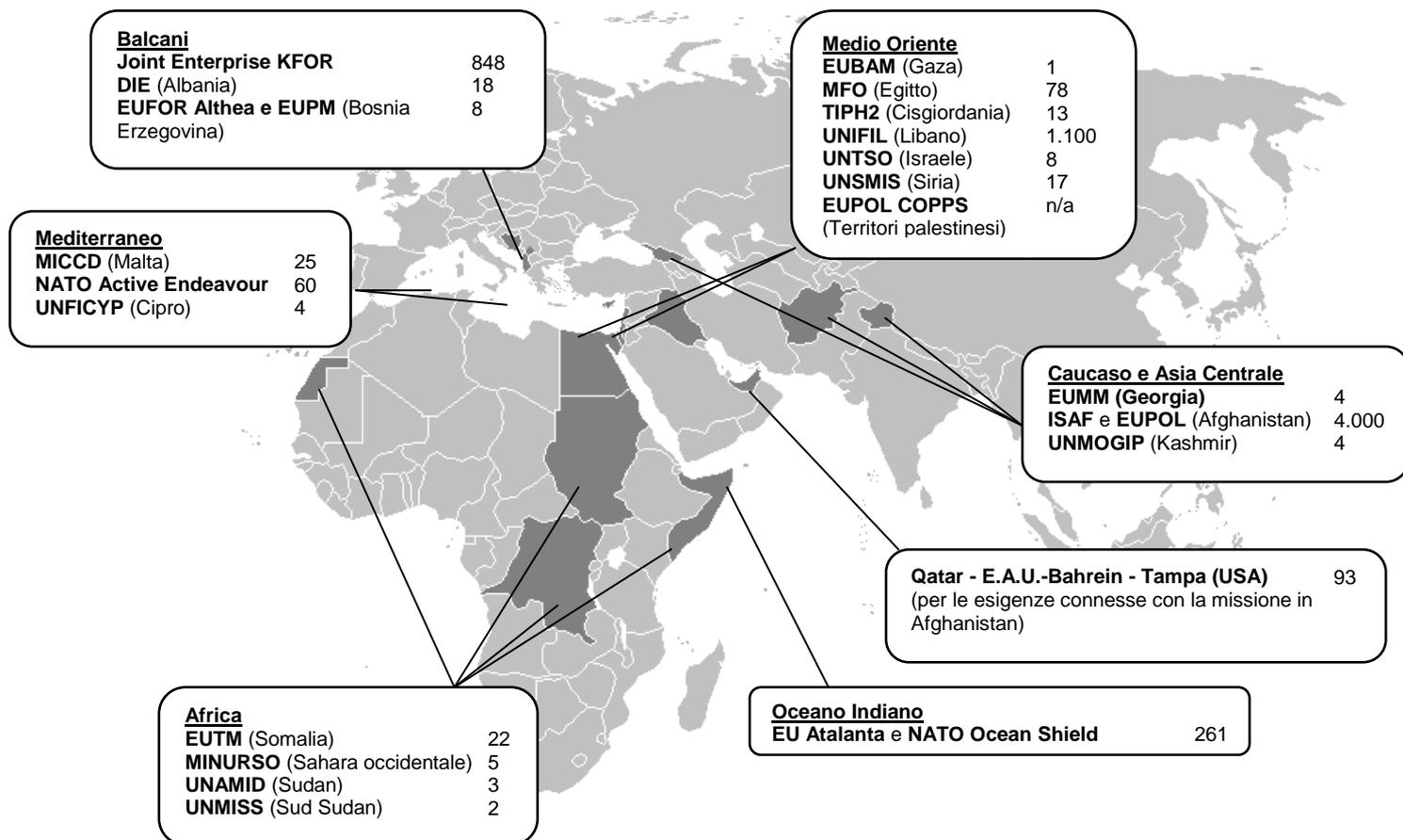
4. Costo delle principali missioni civili e militari dell'Italia (2011)



*UNMIK; EUBAM Rafah; UNMISS; EUPOL COPPS; UNAMID; UNFICYP; ALTHEA; DIE; EUMM - Georgia; JMOUs - Afghanistan, EAU, Kosovo; EUPM Bosnia-Erzegovina; UNSMIS; TIPH 2; EUTM - Somalia; Cooperazione forze di polizia (Albania e Balcani); Assistenza, supporto e formazione (Libia).

Fonte: D.L. 215/ 2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, e D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012.

5. Missioni italiane all'estero 2012 (numero di unità, al 15 maggio 2012)



Fonte: Rielaborazione di dati tratti dal sito del Ministero della Difesa. La figura include le missioni autorizzate dalla L. 13/2012 e dalla L. 99/2012, nonché missioni non comprese nel provvedimento (tot. 181 militari).



Ultimi Documenti IAI

- 12 | 04 F. Di Camillo e V. Miranda (a cura di), L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi
- 12 | 03 A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- 12 | 02e B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02 B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01 A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15 M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14 M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011
- 11 | 13 E. Alessandri and R. Matarazzo, Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis
- 11 | 12 N. Ronzitti, Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?
- 11 | 11 G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro
- 11 | 10 Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (IAI Quaderni e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it