



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 15 | 09 - MAGGIO 2015

Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia

di Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Alessandro R. Ungaro

a cura di Alessandro Marrone

ABSTRACT

Il recente *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa* costituisce una tappa importante per le Forze Armate ed in generale per la proiezione esterna dell'Italia. Questo saggio si articola in cinque capitoli che analizzano vari aspetti del documento. Il primo capitolo spiega l'importanza del Libro bianco nel contesto italiano. Il secondo considera gli elementi chiave del testo nell'ottica di una riforma dello strumento militare che potrebbe portare a cambiamenti radicali. Il terzo si concentra sulle innovazioni nella *governance* e nell'organizzazione interna delle Forze Armate, in particolare quelle in chiave interforze e relative al rapporto tra autorità politica e mondo militare. Nel quarto capitolo viene fornita un'analisi delle novità rispetto alla politica industriale della difesa, con un focus sulle tecnologie "sovrane" e "collaborative" e sulla possibile *partnership* con il settore privato. Viene quindi analizzata la dimensione europea del Libro bianco sul piano politico, operativo ed industriale, discutendo come l'interesse nazionale venga declinato in un'ottica di integrazione europea. Il capitolo conclusivo si sofferma infine su cosa "manca" nel documento, e quale seguito dovrebbe avere a livello italiano ed europeo.

Italia | Politica militare | Industria della difesa | Unione europea | Nato | Missioni militari | Mediterraneo



Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia

a cura di Alessandro Marrone*

1. L'importanza del Libro bianco nel contesto italiano

di *Alessandro Marrone*

Il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa¹, approvato ad aprile 2015, costituisce una tappa importante per le Forze Armate ed in generale per la proiezione esterna dell'Italia. Le ragioni della sua importanza sono almeno quattro: costituisce una vera e propria strategia per la politica di difesa italiana, delineando un disegno coerente di riforma dello strumento militare; colma un vuoto trentennale di riflessione strategica al massimo livello politico-istituzionale; spinge al dialogo le varie componenti della Difesa e gli attori più rilevanti del sistema-Paese; contribuisce a sviluppare un più sano rapporto tra mondo militare, autorità politica ed opinione pubblica.

La prima ragione dell'importanza del Libro bianco sta nel fatto che si tratta di un documento "strategico" nel senso proprio del termine, in quanto cerca di legare gli *obiettivi* della politica di difesa italiana con le *modalità* ed i *mezzi* per raggiungerli. Non si tratta infatti di un esercizio di analisi del contesto di sicurezza internazionale fine a se stesso, né di un mero catalogo degli assetti a disposizione della Difesa. Piuttosto il Libro bianco rappresenta un tentativo coerente di definire delle priorità per la politica di difesa italiana, e delle linee guida per la riforma dello strumento militare, in base agli interessi nazionali in gioco e alle risorse realisticamente a disposizione per le Forze Armate. In sintesi, una strategia per la politica di difesa italiana nel breve e medio termine.

¹ Ministro della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150429Libro_Bianco.aspx.

* Alessandro Marrone è responsabile di ricerca nel Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Autori: Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Alessandro R. Ungaro.

· Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), aprile 2015.

Si tratta di un tentativo ambizioso, in quanto disegna una riforma complessiva, e su alcuni punti anche abbastanza dettagliata, della Difesa. Non a caso il Libro bianco termina con un capitolo dedicato alla sua attuazione, indicando una serie di documenti e atti normativi che dovranno essere preparati in tempi abbastanza stretti rispetto agli standard della burocrazia italiana. In quanto strategia, il Libro bianco non poteva raggiungere il livello di dettaglio e concretezza di una legge dello stato o di un regolamento ministeriale, ma fornisce le linee guida e parte del contenuto dei provvedimenti attuativi che dovranno seguire. Inoltre, per rafforzare la propria spinta riformatrice di fronte ad una struttura che, come altre burocrazie, non apprezza i sacrifici connessi ad ogni riforma veramente efficace, il Libro bianco ha il valore di direttiva ministeriale, come esplicitamente affermato nel documento stesso.

Il secondo motivo per cui il Libro bianco è importante per l'Italia, specie a livello politico-istituzionale, sta nel fatto che colma un vuoto trentennale di riflessione strategica e codificazione delle linee guida della politica di difesa italiana. Nel periodo post-Guerra fredda importanti Paesi europei come Francia e Gran Bretagna hanno elaborato documenti analoghi – i rispettivi *Livre blanc* e *Strategic Security and Defence Review* – con una certa frequenza, come strumenti per adattare la propria postura strategica ad un contesto internazionale in forte evoluzione – o per lo meno per sancire aggiustamenti già in corso nella prassi della loro azione. Nello stesso periodo gli Stati Uniti hanno prodotto vari documenti simili con un ritmo molto maggiore, al limite dell'ossessione², la Nato ha adottato ben tre "Strategic Concept" tra il 1991 ed il 2010³, e persino l'Unione europea, con tutte le sue complicazioni e difficoltà istituzionali ed intergovernative, è riuscita a dotarsi di una *Strategia europea in materia di sicurezza* nel 2003⁴.

In Italia invece l'ultimo vero Libro bianco risale al 1985⁵, quando un governo con idee "forti" sulla politica estera e difesa – erano gli anni delle decisioni sugli euromissili e la crisi di Sigonella, con Bettino Craxi alla Presidenza del Consiglio e Giovanni Spadolini al Ministero della Difesa – riuscì a elaborare delle linee guida per lo sviluppo dello strumento militare. Sviluppo che ovviamente è proseguito anche nel periodo post-Guerra fredda, con un grande salto di qualità delle Forze Armate principalmente attraverso la nuova, prolungata, massiccia ed impegnativa

² Si veda, al riguardo, il rapporto preparato da IAI, UI, FRS e CSIS, *EU-U.S. Security Strategies. Comparative Scenarios and Recommendations*, Washington, CSIS, aprile 2011, <http://www.iai.it/it/node/3391>.

³ Per un'analisi dei concetti strategici Nato si veda Alessandro Marrone, "The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 93-111.

⁴ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/it/pdf>. Si veda, tra gli altri, Federica Di Camillo e Valérie Miranda (a cura di), "L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi", in *Documenti IAI*, n.12|04, (aprile 2012), <http://www.iai.it/it/node/1515>.

⁵ Stefano Silvestri, "Produrre un Libro Bianco, istruzioni per gli operatori", in *AffarInternazionali*, 24 marzo 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2579>.

esperienza nelle missioni internazionali – con migliaia di unità dispiegate ogni anno dall’Africa all’Asia centrale, passando per Balcani e Medio Oriente, spesso in operazioni interforze e anche con compiti di combattimento. Una esperienza in teatro operativo che ha dimostrato quanto e come le Forze Armate possano concretizzare la politica di difesa dell’Italia e sostenerne la politica estera, a livello bilaterale e multilaterale (Nato, Ue e Onu), in un’ottica primariamente regionale – euro-atlantica ed euro-mediterranea – ma con implicazioni globali.

A questa nuova realtà dello strumento militare non è corrisposta un’adeguata riflessione ai massimi livelli politico-istituzionali che indicasse una strategia per la Difesa, anche se nell’ultimo ventennio vi sono state leggi e documenti importanti per le Forze Armate. Nel 1997 la legge di riforma firmata dall’allora ministro Beniamino Andreatta ha segnato una svolta importante, peraltro in linea col Libro bianco del 1985 – ad esempio con il passaggio dalla leva obbligatoria al modello professionale. Nel 2005 il Concetto strategico del Capo di Stato maggiore della Difesa ha indicato come avrebbero dovuto evolversi le Forze Armate, per svolgere i compiti a cui erano chiamate nel nuovo contesto internazionale segnato dalla guerra al terrorismo e dall’evoluzione tecnologica. Nel 2012, infine, la legge 244 ha stabilito quali dovessero essere gli organici e le infrastrutture dello strumento militare per il decennio successivo, con forti tagli su entrambi i fronti – entrambi i documenti, peraltro, sono stati sostanzialmente voluti dalla stessa persona, l’ammiraglio e poi ministro della Difesa Giampaolo Di Paola. Nonostante questi tre passaggi importanti, nel periodo post-Guerra fredda non è stato elaborato nessun documento veramente “strategico” che legasse obiettivi e risorse per la politica di difesa, e che fosse approvato al più alto livello politico-istituzionale previsto dalla Costituzione italiana rispetto alle Forze Armate – il Consiglio supremo di Difesa.

In questo senso il Libro bianco del 2015 colma un vuoto che dura dal 1985 e, nel fare ciò, costituisce un precedente ed un punto di partenza per futuri esercizi del genere – che come in altri grandi Paesi europei dovrebbero avvenire a distanza ravvicinata – certo non ogni tre decenni. Tale vuoto trentennale contribuisce a spiegare la lunghezza del documento, e l’attenzione posta dal Libro bianco nell’esplicitare alcuni punti fermi della politica di difesa italiana (e in una certa misura della politica estera) sviluppatasi nel passato più o meno recente: serviva un testo di riferimento che definisse esattamente la base di partenza, concettuale e geopolitica, per una serie di decisioni e azioni concrete da parte della Difesa. Codificare e fissare un approccio sviluppato nella prassi è una delle funzioni di documenti del genere – basti pensare ai Concetti strategici della Nato – ma il Libro bianco contiene anche molte importanti innovazioni, in quanto portatore di un disegno riformista, alcune delle quali saranno trattate nei capitoli di questo saggio.

La terza ragione per cui il documento del 2015 rappresenta un passo importante è che la sua elaborazione è servita a far parlare tra loro le diverse componenti della Difesa, cosa niente affatto scontata nella realtà quotidiana, e a farle interagire con gli altri ministeri rilevanti per lo strumento militare – a partire ovviamente dal Ministero per gli Affari esteri e la Cooperazione internazionale –, con l’industria italiana dell’aerospazio, sicurezza e difesa, e, in una certa misura, con il mondo

dell'università e della ricerca. Documenti del genere, in Italia come all'estero, aiutano a definire una visione condivisa della politica di difesa tra i diversi interlocutori che a vario titolo se ne occupano, ognuno con le rispettive competenze e ruoli: in altre parole, a fare sistema. Il fatto che il Libro bianco sia frutto di un anno di approfondimenti e incontri a vari livelli e con vari interlocutori – che possono in una certa misura riconoscersi nel documento firmato dal Ministro della Difesa – va in questa direzione.

L'ultimo motivo, ma non per importanza, per cui il Libro bianco è un documento significativo per la politica di difesa dell'Italia, attiene al rapporto esistente tra il mondo militare, l'autorità politica e l'opinione pubblica. Per vari motivi storici e culturali, il dibattito pubblico sulle questioni di difesa è ben poco sistematico, continuo ed approfondito – tanto da dare spesso l'impressione che i vari attori sulla scena pubblica "recitino a soggetto"⁶, sulla base di un canovaccio corrispondente alla propria agenda politica, senza affrontare veramente le sfide poste di volta in volta al Paese dal contesto internazionale. Al tempo stesso, osservando la lunga stagione delle missioni internazionali ed il modo in cui l'opinione pubblica ne ha discusso, non si può non concordare che effettivamente "qualcosa è cambiato"⁷, sia nella politica di difesa italiana – più attiva e incisiva rispetto al periodo della Guerra fredda – sia in un dibattito pubblico che è diventato negli anni un po' più franco e maturo.

In questo contesto, il Libro bianco contribuisce in diversi modi a sviluppare un rapporto più sano tra le Forze Armate, l'autorità politica e l'opinione pubblica. In primo luogo, pone esplicitamente alla base della sua riflessione gli interessi nazionali – cosa scontata nei documenti strategici britannici o francesi ma non in Italia, dove solo negli ultimi anni il dibattito al riguardo è divenuto più realistico⁸. Nel fare ciò, il Libro bianco aiuta il Governo e il Parlamento a capire l'importanza e le implicazioni delle scelte che fanno normalmente parte della politica di difesa – dalle missioni internazionali al procurement militare – e delle loro implicazioni per l'Italia – quali, ad esempio, quelle relative al controllo dei flussi migratori, agli approvvigionamenti energetici, alle esportazioni ed all'economia italiana in generale, alla sicurezza del Mediterraneo, nonché ai rapporti con gli alleati, l'Ue e la Nato. Esplicitare nel documento queste implicazioni contribuisce a comunicarle ad una opinione pubblica che, complice la lunga crisi economica e la relativa politica di austerità, chiede con più insistenza e non a torto di sapere a che cosa servono le spese per la difesa.

⁶ Per un'analisi al riguardo si veda Alessandro Marrone e Paola Tessari, "Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto?", in *Documenti IAI*, n. 13|05 (settembre 2013), <http://www.iai.it/it/node/472>.

⁷ Fabrizio Cotichia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press, 2013.

⁸ Si veda, tra gli altri, Alessandro Marrone, Carolina De Simone, Paola Tessari, "Gli interessi nazionali e la NATO: dalle missioni alla trincea?", in *Documenti IAI*, n. 14|12 (dicembre 2014), <http://www.iai.it/it/node/2382>.

In secondo luogo alcune indicazioni del Libro bianco, se attuate, rafforzerebbero la capacità della classe politica democraticamente eletta – sia governativa che parlamentare – di esercitare la propria funzione di indirizzo e controllo sulle Forze Armate. Per quanto riguarda il governo, le precisazioni sui rapporti gerarchici che intercorrono tra il ministro della Difesa e i vertici militari – sia il Capo di Stato maggiore della Difesa che il Direttore nazionale degli Armamenti – nonché il rafforzamento della capacità di analisi del gabinetto del ministro, vanno in questa direzione. Per quanto riguarda il Parlamento, la previsione di una legge pluriennale sui grandi programmi di acquisizione di sistemi d'arma che porti il legislatore a comprendere, discutere e decidere le questioni di fondo in un'ottica strategica, e non a perdersi nel micro-management e nei tecnicismi, migliorerebbe l'indirizzo e il controllo politico della spesa militare. Anche in questo caso ciò contribuirebbe a spiegare meglio all'opinione pubblica i termini delle questioni, e quindi a sviluppare un dibattito che, sempre nella legittima varietà di opinioni, sia più concentrato sul merito dei problemi e delle scelte.

In terzo luogo, il Libro bianco compie una sorta di *operazione verità* su cosa fanno e devono fare le Forze Armate, rilevante per la classe politica e l'opinione pubblica. Il documento infatti parla esplicitamente di deterrenza, di forze speciali, di "affrontare situazioni di conflittualità di natura tradizionale" (punto 12), di un "dominio [...] cibernetico che dovrà essere presidiato e difeso" (punto 32), dell'area euro-mediterranea come "ambito di azione prioritario degli interventi nazionali" (punto 50) dove la Difesa deve "essere pronta ad assumersi dirette responsabilità in risposta a situazioni di crisi ed essere preparata ad interventi di pacificazione e stabilizzazione" (punto 71) anche assumendo, in taluni casi, "l'onere di guidare, in qualità di nazione leader, tali operazioni". Nel delineare i compiti delle Forze Armate, il Libro bianco parla di "eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi dal Paese" (punto 76). Si tratta di un linguaggio ben più esplicito rispetto a quello utilizzato ad esempio nel 1999, quando i bombardamenti dei Tornado italiani sul Kosovo e la Serbia venivano eufemisticamente definiti dal governo dell'epoca "difesa avanzata", per non urtare la suscettibilità delle componenti pacifiste dello spettro politico italiano. Per quanto limitato sia l'impatto della comunicazione istituzionale sul dibattito italiano sulle questioni della difesa, non va sottovalutata l'importanza politica e simbolica di una scelta in favore di una maggiore chiarezza e di un maggiore realismo del discorso pubblico, scelta che il Libro bianco ha il merito di compiere. Nel complesso, l'immagine trasmessa dal documento è quella di un Paese che riconosce esplicitamente non solo la *possibilità* e la *legittimità*, ma anche l'*utilità* e l'*opportunità* dell'uso della forza per perseguire gli interessi nazionali.

Se il Libro bianco è indubbiamente un documento importante e strategico per i suddetti quattro motivi, non va però sopravvalutato il suo impatto sulla politica di difesa italiana – e sul relativo dibattito. Nel recente passato provvedimenti normativi dagli effetti potenzialmente radicali – e benefici – sulla Difesa italiana, come la legge 244 del 2012, sono stati annacquati se non traditi in fase di attuazione. In Italia purtroppo la difficoltà di riformare la pubblica amministrazione – e non solo – è in

un certo senso "strutturale", e la Difesa non fa eccezione al riguardo. Tale difficoltà deriva infatti da un sistema politico-istituzionale che vede un esecutivo debole, e spesso dalla vita breve, fronteggiare lobby e interessi particolari forti, e spesso di lunga tradizione, che trovano facilmente ascolto in un bicameralismo segnato dalla fluidità dei raggruppamenti parlamentari e delle maggioranze di governo. Inoltre, in questa come in altre legislature, riaffiorano in Parlamento contrasti ideologici che non contribuiscono ad entrare nel merito delle proposte di riforma presentate. In questo contesto il Libro bianco è da un lato frutto di una generale, graduale e positiva evoluzione della politica di difesa italiana verso un pensiero ed un *modus operandi* più "strategici", ma dall'altro è fortemente dipendente dalla volontà politica riformista dell'attuale esecutivo, ed in particolare del ministro della Difesa. Alla fine, come diceva Pietro Nenni, le idee camminano con le gambe degli uomini. E delle donne.

2. Un atto rifondatore della Difesa

di *Vincenzo Camporini*

Il documento presentato dal ministro Roberta Pinotti al Consiglio supremo di Difesa lo scorso 21 aprile, più che un Libro bianco potrebbe essere definito un atto rifondatore della Difesa, per l'ampiezza e la profondità dell'analisi e per l'incisività delle misure riformatrici che vi sono evocate.

In via preliminare è bene chiarire che chi lamenta che nel documento non venga indicato il numero di F-35 da acquisire non ha la minima idea della funzione universalmente attribuita ad un Libro bianco della Difesa, che deve analizzare il contesto strategico globale, identificare gli interessi nazionali da proteggere, delineare il quadro istituzionale e le strutture atti a questo compito con un realistico riferimento finanziario: il resto verrà definito negli appositi strumenti di programmazione, che siano aerei, navi o brigate.

Come in tutti i Libri bianchi, si prende l'avvio da un esame della situazione strategica internazionale e della sua possibile evoluzione, per poi accostarla ad una disamina degli interessi nazionali in gioco, parametro questo che, unitamente a quello finanziario, pone chiari limiti al livello di ambizione dello strumento militare nazionale. Si tratta di un livello che conferma quanto già definito in passato: un ambito geografico euro-atlantico ed euro-mediterraneo ampliato a Corno d'Africa e Golfo Persico, in un quadro di partecipazione alle istituzioni della Nato e dell'Unione europea. Tutto ciò potrebbe apparire una banalità, se non considerassimo che da tempo si osservano deviazioni anche importanti da parte di qualche componente dello strumento militare, come se il nostro Paese potesse permettersi ambizioni se non di tipo globale certo ampliate a tutto l'Atlantico e a tutto l'Oceano Indiano, come ampiamente dimostrato dalla recentissima approvazione di un imponente programma navale, avvenuta inopinatamente proprio durante la stesura del Libro bianco – e non dopo la sua formalizzazione, come sarebbe stato giusto.

Da queste premesse segue poi un'analisi limpida di come occorre modificare norme, strutture e procedure al fine di soddisfare il requisito posto dal livello di ambizione in un'ottica di sostenibilità finanziaria. Qui emerge la natura radicale del documento, che si propone di avviare una riforma della *governance* che costituisca una piena concretizzazione della legge 25 del 1997 (la riforma Andreatta), sostanzialmente tradita poi dal suo regolamento attuativo. Appare quindi con grande evidenza come la riforma Pinotti vada ben oltre quella proposta da Di Paola, formalizzata con la legge 244 del 2012, che non era altro che una "pantografazione" in diminuzione dell'esistente. In particolare, si propone un drastico ridimensionamento degli spazi delle singole componenti, nel pieno rispetto della loro specificità – che nessuno vuol mettere in discussione – a favore di un rafforzamento dei poteri del Capo di Stato maggiore della Difesa (Csm), nell'ottica di un'indispensabile integrazione interforze che permetta grandi risparmi rimaneggiando inutili sovrastrutture a favore di un necessario aumento dell'efficienza della spesa. Da qui la visione di una logistica integrata – sarebbe folle mantenere due catene logistiche per gli NH90 di Esercito e Marina, così come mantenere un analogo duplice assetto per gli F-35 – e di una messa in comune delle attività di formazione e addestramento già oggi sovrapponibili – e mantenute finora separate solo da miopi interessi campanilistici.

Un passo coraggioso è quello di prevedere che il giudizio sull'avanzamento nei gradi apicali (generali e ammiragli) venga attribuito ad una commissione interforze, sottraendo così l'alta dirigenza ai "ricatti" della propria forza armata: una vera e propria rivoluzione. Alcuni fanno notare il rischio di un'eccessiva concentrazione di poteri nella figura del Csm. Al riguardo non dubito che un qualsiasi buon ministro della Difesa sappia tenere a bada anche il più ambizioso generale, solo che lo voglia, mentre ben più concreto è il rischio – purtroppo già più volte concretizzatosi – di una divergenza tra i comportamenti dei singoli capi di forza armata e le direttive ricevute dal Csm nel quadro di un corretto rapporto gerarchico. Sarà altresì importante che, pur nella subordinazione al Csm in quanto titolare della funzione logistica, il Direttore nazionale degli Armamenti riceva direttive stringenti dal ministro per la corretta gestione delle attività di approvvigionamento, in un sano rapporto funzionale.

Si prepara una rivoluzione per quel che riguarda il personale e su questo tema sarà opportuno fare analisi specifiche, ma a una prima osservazione appare con grande evidenza che finalmente il tema è stato affrontato con chiarezza di idee. Nessun Paese al mondo si permette di avere Forze Armate di mezza età, perché la specifica missione del militare richiede in generale forza fisica ed energie che – ahimè – dopo una certa età vengono meno. Da qui un progetto che richiede una piena integrazione di intenti tra Difesa e mondo civile, pubblico e privato, in modo che le Forze Armate possano davvero essere considerate come una sorta di vivaio in cui, accanto alle specifiche competenze militari, vengano sistematicamente sviluppate competenze appetibili all'esterno – in modo che un giovane o una giovane, dopo un congruo periodo in armi, si veda offrire concrete opportunità di inserimento in altre realtà occupazionali. Si tratta di un obiettivo non facile in un contesto sociale e normativo come quello nazionale: non siamo in un Paese anglosassone dove

chi può vantare nel proprio curriculum un periodo di qualche anno nelle Forze Armate è attivamente ricercato nel mercato del lavoro. Occorrerà pertanto costruire attivamente percorsi di qualificazione, concordati con reciproco impegno tra la Difesa e tutti i possibili interlocutori, a partire da Confindustria.

Ancora, vedo con favore l'idea di un ritorno al passato, in cui la funzione e il grado di maresciallo si conseguivano dopo un congruo periodo nei gradi inferiori, per quanto questo possa dispiacere a molti. Riconosco di aver toccato con mano le capacità e l'entusiasmo di tanti giovani marescialli, ma credo che in generale l'esperienza che viene maturata nelle posizioni gerarchiche subordinate sia non solo preziosa, ma insostituibile – e che una riforma di questo tipo avrebbe anche l'effetto di dare maggiore prestigio al grado. Nel Libro bianco si parla anche diffusamente di costituire forze della riserva che, in caso di necessità, possano affiancarsi ed aggiungersi a quelle della struttura permanente – a somiglianza di quanto avviene nella gran parte dei Paesi alleati. Anche in questo caso si tratta di un passo rivoluzionario, che avrebbe inoltre benefici effetti sul rapporto tra Forze Armate e mondo civile, rapporto indubbiamente affievolito con la sospensione della leva obbligatoria ed il passaggio al modello "professionale".

In ogni caso sui temi del personale si deve prevedere che ci saranno resistenze a tutti i livelli, e già si sono levate voci assai critiche da parte di alcuni settori della Rappresentanza militare⁹, ma non solo. Assai interessante l'accento al futuro dell'amministrazione della giustizia militare penale per la quale, peraltro con grande cautela, si ipotizzano organi specializzati incardinati nel sistema della giustizia ordinaria, con ciò implicando la scomparsa dei tribunali militari. Sempre in fatto di razionalizzazioni, si può intravedere solo indirettamente l'intendimento dell'integrazione dei servizi sanitari, che hanno già nel passato dato ampia prova di saper resistere con successo a qualsiasi tentativo di unificazione delle strutture, senza con ciò intaccare le specialità connesse con gli specifici ambienti operativi.

Un'ultima osservazione, tra le tante che si possono e si dovranno fare, sulla "legge di programmazione" sessennale per i grandi programmi di acquisizione di equipaggiamenti militari. Nei maggiori programmi di procurement sono assolutamente indispensabili sia al "cliente" (le Forze Armate) sia ai "fornitori" (l'industria della difesa) la stabilità e la certezza nel tempo delle risorse per attività che si sviluppano in un arco temporale in alcuni casi superiore al decennio. Ciò è esattamente l'opposto di quanto previsto dalla legge 244 del 2012 che, in nome di un puntuale controllo parlamentare sui maggiori programmi, in realtà rischia di creare le condizioni per un deleterio micro-management da parte di chi non ha la competenza tecnica necessaria. Invece, una legge di programmazione come quella ipotizzata nel Libro bianco – che prevede peraltro un atto di controllo di medio termine ogni tre anni, in aggiunta a quello ordinario dell'approvazione annuale del bilancio – metterebbe il Parlamento in posizione ottimale per un'analisi ragionata

⁹ La Rappresentanza militare è l'istituto interno alle Forze Armate italiane che ha lo scopo di tutelare il personale appartenente alle forze armate in alcuni limitati ambiti consentiti dalla legge.

e coerente delle esigenze e degli sviluppi di tutte le componenti dello strumento militare – senza la deleteria frammentazione favorita dall'attuale quadro normativo, terreno ideale per l'azione delle diverse lobby, sia industriali che delle singole Forze Armate.

A conclusione di queste osservazioni, occorre doverosamente sottolineare che il Libro bianco è un documento di indirizzo politico, la cui concretizzazione avverrà solo con l'approvazione di un corpuso insieme di norme di diversa dignità giuridica (leggi, decreti legislativi, regolamenti e quant'altro) il che richiederà tempo, ma soprattutto un coerente sostegno politico che si dovrà misurare in anni. È certamente apprezzabile la rigorosa e stretta tempistica imposta agli organi dello staff negli ultimi paragrafi del Libro bianco, ma questo sarà solo l'avvio di un iter complesso, e lungo il quale non ci si potranno permettere passi falsi.

3. La nuova governance della Difesa

di *Alessandro Marrone*

In un certo senso, si può affermare che riformare la pubblica amministrazione in Italia è più difficile che vincere una guerra. Tuttavia il Libro bianco fa un tentativo al riguardo, su un aspetto cruciale per lo strumento militare quale la *governance* e l'organizzazione interna della Difesa, in un'ottica che si può definire "strategica" nel senso proprio del termine.

Il Libro bianco si prefigge esplicitamente il duplice scopo di indicare quale strumento militare possa affrontare le sfide e le opportunità in materia di sicurezza internazionale e difesa, e di individuare il modello di *governance* e organizzazione interna che nel fare ciò sia anche in grado di rispondere a criteri di efficacia, efficienza ed economicità. In altre parole si tratta di un documento "strategico" nel senso originario del termine, perché tenta di mettere in relazione gli *obiettivi* con le *modalità* e i *mezzi* per raggiungerli. Nel fare ciò riconosce che le risorse per la Difesa sono e resteranno limitate nei prossimi anni, e propone quindi scelte difficili e innovative per "fare di più con meno". Viene così in mente la famosa battuta di Churchill rispetto al pensiero strategico: "gentleman, ora che siamo a corto di soldi, dobbiamo pensare".

Pensare a cosa? A come mantenere uno strumento militare che sostenga la politica di sicurezza internazionale e di difesa a protezione degli interessi vitali e strategici dell'Italia, come esplicitamente affermato nel punto 54 del Libro bianco. Ciò vuol dire, ad esempio, concentrarsi su aree geografiche prioritarie per gli interessi nazionali – come fanno da tempo gli altri grandi Paesi europei – e mettere in secondo piano crisi pur drammatiche in altre parti del mondo. Il fatto che il Libro bianco indichi chiaramente la regione euro-mediterranea come "l'ambito di azione prioritario degli interventi nazionali" (punto 50), e la ponga sullo stesso livello di quella euro-atlantica dove l'Italia è tradizionalmente impegnata in ambito Nato ed Ue (punti 50 e 81), è un esempio di scelta definibile in questo senso "strategica".

Tanto è vero che si pone poi l'obiettivo specifico di preparare le risorse necessarie per guidare operazioni multinazionali in quest'area, e per fornire "significative capacità di intervento in tutto lo spettro operativo" (punto 138) – inclusi quindi i conflitti ad alta intensità.

Altre scelte strategiche riguardano non l'area di azione prioritaria per le Forze Armate, ma piuttosto il modo in cui questa azione – ed in generale l'attività della Difesa – viene svolta. Si tratta di scelte meno immediate da comprendere per i non addetti ai lavori, ma cruciali almeno da due punti vista. A livello politico, toccano una questione fondamentale: chi comanda davvero le Forze Armate in Italia e come. A livello operativo, sono scelte necessarie per mantenere nella realtà dei fatti quella utilizzabilità, proiettabilità, sostenibilità dello strumento militare – nonché la sua interoperabilità con gli alleati – evocate su carta quasi in ogni documento ufficiale Nato o Ue, piuttosto che italiano, francese o britannico, degli ultimi 15 anni. I due livelli sono strettamente connessi, e dalla loro interazione dipenderà la capacità operativa dello strumento militare date le limitate risorse a disposizione. Non a caso il Libro bianco cerca di legare il livello politico a quello operativo – di nuovo in modo definibile come "strategico" – proponendo una nuova *governance* della Difesa articolata su cinque *funzioni strategiche*: direzione politica, direzione strategico-militare, generazione e preparazione delle forze, impiego delle forze, e supporto delle forze (punto 147). L'obiettivo è quello di riorganizzare i comandi, gli enti centrali e quelli periferici in base a queste cinque funzioni, accorpando ovunque sia possibile ed evitando le duplicazioni e i frazionamenti che hanno danneggiato finora l'efficienza e l'efficacia delle Forze Armate.

Riguardo in particolare alla funzione strategica di direzione politica, le attribuzioni del ministro della Difesa sono fissate dal Codice dell'ordinamento militare del 2010 ed il Libro bianco si concentra su come attuarle nella pratica. Più che in altri settori della pubblica amministrazione, la specificità della Difesa rende difficile all'autorità politica acquisire le conoscenze necessarie per esercitare efficacemente quel potere decisionale che le spetta in una democrazia compiuta. Per il decisore politico non si tratta di ambire ad una padronanza degli aspetti operativi e tecnici – che non è di sua competenza, né può o dovrebbe diventarlo – ma di predisporre all'interno della Difesa quegli strumenti, e le relative risorse umane, che permettano al ministro e ai sottosegretari di turno di superare l'"asimmetria informativa" a loro sfavore, e di prendere quindi decisioni consapevoli e verificarne attuazione e risultati. Si tratta di un equilibrio difficile da raggiungere, ma che renderebbe più solido ed efficace il rapporto tra il mondo politico e quello militare, nella chiarezza dei rispettivi ruoli.

Riguardo alle altre quattro funzioni strategiche, il Libro bianco propone una serie di innovazioni importanti che, nel complesso, tendono ad una maggiore integrazione interforze – a vantaggio dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dello strumento militare. Ad esempio per quanto riguarda la funzione "impiego delle forze", il Csmid si avvarrà di un vice comandante per le operazioni: quest'ultimo sarà a capo sia del Comando operativo di vertice interforze sia dei comandi operativi esistenti a livello di singola Forza Armata, nonché del comando interforze per le operazioni speciali e di quello per le operazioni cibernetiche. In altre parole,

nell'assetto proposto al punto 173 qualunque operazione militare – anche se eseguita da una sola Forza Armata – risalirebbe alla responsabilità del comando interforze. Rispetto invece alla funzione “supporto alle forze”, ovvero la logistica, il Direttore nazionale degli Armamenti accentrerà anche tutte le funzioni relative all'acquisizione degli equipaggiamenti, alle infrastrutture e alla logistica, eccetto quelle di supporto diretto alle unità operative (punto 174).

Il Libro bianco affida una serie di compiti alle varie articolazioni della Difesa per l'attuazione di quanto previsto dal documento, delineando una marcia a tappe forzate che nel giro di un anno dovrebbe portare ad un adeguamento della normativa sia a livello legislativo e che di atti interni al Ministero della Difesa. Per aumentare l'impatto del documento, lo stesso Libro bianco afferma di costituire “direttiva ministeriale” (punto 294). Alla luce dell'esperienza della legge Di Paola, con gli elementi riformatori della 244/2012 sostanzialmente traditi dal decreto attuativo del 2014¹⁰, è certo che il Libro bianco rappresenti una tappa importante di un percorso di riforma ancora lungo, incerto, irto e insidioso, ma non per questo meno necessario e doveroso da percorrere.

4. Libro bianco: una partnership strategica tra Difesa e industria

di *Alessandro R. Ungaro*

“Accanto ad uno strumento militare in grado di saper esprimere le corrette e necessarie capacità, il nostro sistema difesa non può prescindere da un certo livello di autonomia industriale e tecnologica che possa soddisfare almeno parte di tali esigenze a livello nazionale o attraverso la partecipazione a iniziative multinazionali di sviluppo e acquisizione” (punto 256). Così recita l'incipit al capitolo del Libro bianco che prende in esame la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della Difesa.

I primi paragrafi di questo capitolo forniscono un'analisi di contesto volta ad inquadrare le principali dinamiche che hanno contraddistinto il mercato internazionale della difesa e lo sviluppo tecnologico negli ultimi vent'anni. Tra queste il Libro bianco cita: l'estensione del ciclo vitale delle piattaforme; l'esigenza di un continuo adeguamento dei sistemi e/o la necessità di abbreviare i tempi di sviluppo dei programmi a causa di un'innovazione tecnologica – soprattutto in campo elettronico – sempre più capillare e diffusa; la crescente osmosi tra il settore civile e quello militare, che si traduce altresì nella possibilità di considerare le esigenze civili associabili a quelle militari; la dimensione ancora troppo nazionale delle acquisizioni militari.

¹⁰ Alessandro Marrone, “La non riforma della difesa”, in *AffarInternazionali*, 24 febbraio 2014 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2544>.

Subito dopo il testo pone l'accento e l'attenzione sul contesto italiano, mettendo in luce innanzitutto il "peso" politico-economico dell'industria della sicurezza e difesa: essa infatti fornisce gli strumenti capacitivi alle Forze Armate, coadiuvando a plasmare il livello di ambizione dell'Italia nell'arena politica internazionale; contribuisce allo sviluppo generale del Paese in termini economici, commerciali ed occupazionali, così come al rafforzamento o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione con i sistemi produttivi e tecnologici di altre nazioni.

Il documento entra quindi nel vivo delle proposte distinguendo tra competenze tecnologiche "sovrane" e "collaborative" – alla base dello sviluppo di prodotti e sistemi, figlie del patrimonio scientifico, tecnologico e industriale del Paese.

Sebbene entrambe siano determinanti nello sviluppo di un sistema produttivo in grado di competere a livello internazionale, le competenze tecnologiche "sovrane" sono capacità ritenute essenziali, "chiave e abilitanti", perché legate a doppio filo con il soddisfacimento autonomo e sostenibile delle irrinunciabili esigenze della difesa e dell'interesse nazionale. Il carattere strategico di queste capacità esige di mantenere su di esse un certo livello di sovranità, e di assicurare che lo sviluppo e la produzione avvengano all'interno del Paese a prescindere dalle collaborazioni internazionali e dagli assetti proprietari. Tra le tecnologie cosiddette sovrane, il Libro bianco include quelle duali – le cosiddette tecnologie "dual-use" – trattate ampiamente nel capitolo (ad esempio nei punti 270 e 283) con l'obiettivo di indirizzare adeguate risorse verso la ricerca e lo sviluppo di quei progetti che trovino conferma della loro validità e utilità duale anche a livello europeo.

Speculari e complementari, le competenze "collaborative" permettono all'Italia di giocare un ruolo di rilievo all'interno dei programmi di collaborazione internazionale. Queste capacità tecnologiche vanno però inserite in una logica di interdipendenza, specializzazione e divisione del lavoro tra i Paesi partner. Di qui la necessità di identificare quei prodotti e sistemi che dovranno essere sviluppati e realizzati in un'ottica collaborativa, privilegiando gli accordi G2G (ossia "Governo a Governo") soprattutto in campo europeo. Va da sé che risulterà ancora più urgente ricercare una maggiore collaborazione e consultazione tra gli stati membri dell'Unione europea "per evitare duplicazioni e assicurare che non si creino lacune o si danneggi il regime di sicurezza degli approvvigionamenti o del controllo degli assetti tecnologici e industriali". Questo perché "la sicurezza degli approvvigionamenti per gli stati membri dell'Ue, infatti, è necessaria per il rafforzamento del mercato unico della difesa. I Paesi, infatti, non saranno favorevoli al cambiamento delineato se non avranno la sicurezza di soddisfare le loro esigenze militari in modo rapido, sicuro e senza ostacoli" (punto 275).

Nel concludere questa parte dedicata alle competenze, il documento prevede la realizzazione di un Piano – flessibile, aggiornabile e stabilito in una logica di confronto anche con la controparte industriale – atto ad individuare le attività tecnologiche e industriali strategiche. Un Piano che cerchi di scardinare alcune pratiche, dannose ed inefficienti, che hanno contraddistinto il sistema Difesa-industria: che non si limiti, in altre parole, a identificare e incrociare solo le esigenze

e i requisiti tecnici delle Forze armate con le reali capacità tecnologico-industriali, ma che consideri altrettanto rilevanti le possibilità "esportative" di tali capacità, il loro valore duale e altresì la coerenza con gli sviluppi e l'andamento del mercato.

La complessità tecnologica di prodotti e sistemi, caratterizzati tra l'altro da una crescente osmosi tra il campo civile e militare, richiede un cambio di passo nelle relazioni tra la Difesa e l'industria. I paragrafi successivi del capitolo 9 condensano e definiscono la necessità di un rinnovamento nel rapporto tra i due attori, ormai ritenuto indispensabile e frutto del cambiamento tecnologico – e non solo – in atto.

L'assunto di fondo segue una coerenza logica e poggia sulla prospettiva di una futura – e auspicata – integrazione nel campo della difesa a livello europeo. Tale visione politica deve essere alimentata e sostenuta da una profonda revisione del rapporto tra Amministrazione Difesa e industria che, come definito dal Libro bianco, passi "da semplice fornitura a partnership strategica" (punto 283). A cascata, o come risultato di questa nuova iterazione, il modello di acquisizione dovrà essere coerentemente riformato con ricadute gestionali e organizzative che possano prevedere il passaggio di alcune competenze dalla Difesa alla controparte industriale, in un'ottica di maggiore compartecipazione e collaborazione tra i due attori. Aspetti tratteggiati nei punti 279 e 280, in cui vengono proposte alcune soluzioni che saranno oggetto di valutazione, come ad esempio la possibilità che l'industria possa assorbire alcune strutture tecnico-industriali della Difesa (insieme al relativo personale) oppure la realizzazione di partnership pubblico-private.

Sarà inoltre necessario evitare che i requisiti tecnici e le relative tecnologie rispecchino eccessivamente la specifica esigenza militare. In sostanza, come si è già detto in riferimento al Piano sulle attività tecnologiche e industriali, la definizione del requisito dovrà essere "allargata" considerando anche l'utilità per altre esigenze nazionali, non solo quelle militari. Si tratta di un punto fondamentale sotto molti aspetti, tra cui la possibilità di agevolare un processo di acquisizione sempre più interforze e multinazionale, che punti ad una maggiore integrazione e interoperabilità anche a livello europeo sfruttando maggiormente le competenze maturate dall'Occar e dall'Agazia europea per la Difesa (Eda).

Ad integrare tale passaggio, la futura progettazione dovrebbe quindi indirizzarsi verso piattaforme e sistemi ad architettura aperta e modulari, in grado di integrare più facilmente ed in maniera più economica i futuri aggiornamenti in campo tecnologico. Ecco perché, nel caso più specifico di acquisizioni a lungo termine di piattaforme complesse, sarà adottato un approccio "a spirale" per far fronte anche all'evoluzione nel tempo delle esigenze operative. Tale approccio prevede che i lotti di sistemi/piattaforme che abbiano raggiunto una certa maturità tecnologica passino alla fase di produzione, mentre l'attività di ricerca e sviluppo continua per far sì che il successivo lotto sia prodotto in una versione più aggiornata della precedente – ma sempre interoperabile con quest'ultima. Soprattutto – in chiave sinergica tra il campo civile e quello militare e sempre in un'ottica europea – si incoraggia, quando possibile, l'adozione di requisiti comuni e standard "ibridi" in

modo da sfruttare le relative economie di scala per l'intero ciclo di vita del prodotto.

La partnership tra Difesa e industria non si esaurisce in un rapporto puramente "bilaterale", bensì deve trovare un ulteriore e terzo elemento di appoggio nel mondo universitario e della ricerca, mondo nel quale l'innovazione fiorisce, cresce e si sviluppa. Come già avviene in molti Paesi europei, si auspica una sorta di sistema virtuoso in cui le idee e le proposte di ricerca più innovative possano trovare un canale preferenziale di accesso al finanziamento e quindi proseguire verso la loro realizzazione dopo un'attenta, ma rapida valutazione. Ne beneficerebbe l'intero "sistema Italia", con positive ramificazioni e ricadute economiche e occupazionali in altri settori, a partire da quelli attigui.

In conclusione, la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica costituisce una delle quattro direttrici lungo le quali avviare la trasformazione della Difesa. La "cornice" dentro la quale verrà attuato tale processo è la cosiddetta Strategia industriale e tecnologica (Sit), che dovrà essere predisposta entro sei mesi dal Segretario generale della Difesa/Direttore nazionale degli Armamenti con l'obiettivo di disegnare una nuova collaborazione in grado, si spera, di portare a compimento quanto di buono e concreto è stato definito con il Libro bianco. Oltre al già menzionato Piano delle attività tecnologiche e industriali, il processo di elaborazione della Sit potrà trarre beneficio da tutta una serie di lavori e studi già svolti o in via di definizione e/o realizzazione in seno alla Difesa, tra cui due spiccano per importanza. Da un lato, il Piano nazionale della ricerca militare (Pnrm), che andrà ad integrarsi con il Piano della ricerca nazionale (Pnr) affinché si creino le condizioni per identificare specifiche e prioritarie attività di ricerca su cui concentrare gli investimenti – e sfruttare le efficienze derivanti da un approccio congiunto. Dall'altro, la "matrice delle tecnologie abilitanti", citata al punto 272 del Libro bianco, che rappresenta un ulteriore strumento per armonizzare a livello nazionale le esigenze tecnologiche di ciascun dicastero, e corpo dello Stato, con la relativa offerta tecnologica sviluppata non solo dal comparto industriale ma anche da tutti quegli attori che concorrono allo sviluppo tecnologico del Paese – ossia centri di ricerca pubblici e privati, università, distretti industriali e poli tecnologici.

5. La dimensione europea del Libro bianco

di *Jean-Pierre Darnis*

Il Libro bianco rappresenta uno sforzo notevole in termini di visione strategica per l'Italia e di razionalizzazione delle Forze Armate. Le poste in gioco più importanti riguardano la riforma dello strumento militare con la volontà di ridisegnare l'organico seguendo una filosofia interforze – un elemento innovativo e potenzialmente dirimpante. Il Libro bianco, tra l'altro, non rappresenta un semplice documento di indirizzo strategico ma definisce una serie di passi ulteriori, regolamentari o legislativi, che delineano una volontà importante e complessiva di riforma. Questo documento, eminentemente nazionale, ripositiona l'Italia in ambito europeo ed internazionale.

L'Europa appare come un doppio riferimento: da un lato amplia in modo immediato il concetto di "difesa nazionale" – in quanto la regione euro-atlantica viene presentata come il "fulcro degli interessi italiani" – dall'altro rappresenta l'ambito politico e funzionale nel quale viene delineato lo sviluppo della Difesa italiana. Possiamo quindi osservare come l'Europa costituisca sia il "locus" da difendere che quello *nel* e *con* il quale elaborare strumenti di risposta alle crisi: un'illustrazione dell'europeismo dell'Italia che non esita a mettere "l'integrazione europea" al primo posto tra i pilastri su cui poggia la nuova architettura di difesa. Il classico concetto del secolo scorso, quello di un'Italia che avrebbe in gran parte delegato la sua sicurezza alla Nato, viene ormai superato dal riaffermarsi di un interesse nazionale italiano che passa attraverso una difesa e uno strumento militare allargato all'Ue. Non si tratta di mettere l'Alleanza atlantica in un angolo, ma di integrarla all'interno di una visione proattiva del ruolo dell'Italia, visione nella quale la Nato appare anche come un'organizzazione europea.

Una volta definita la centralità di questo impegno europeo, il Libro bianco introduce un secondo riferimento geografico importante, quello del Mediterraneo. L'Italia percepisce in modo diretto i "rischi da Sud" e rivendica un ruolo di prim'ordine, se non una sorta di *leadership* a livello europeo, nel contrastare le minacce all'Europa provenienti dal Mediterraneo. L'Italia riafferma quindi con forza la sua visione di potenza regionale che guarda al Mediterraneo, una specie di guardiano di una frontiera a rischio per l'Europa e per l'Alleanza atlantica. Anche qui possiamo osservare come l'Italia definisca in modo chiaro una sua area di responsabilità, che traduce la sua posizione nazionale in uno schema di sicurezza collettiva. La visione di una responsabilità nel quadrante geopolitico mediterraneo è anche frutto dell'esperienza delle missioni internazionali compiute dagli anni '80 in poi, e soprattutto nel periodo post-Guerra fredda. Le operazioni militari all'estero dell'Italia confermano il raggio di azione delle Forze Armate, ma soprattutto spingono ad un mutamento dello strumento basato sulle "lezioni apprese". La logica interforze è figlia di quest'esperienza, ovvero di una serie di interventi fatti propri dalle Forze Armate italiane che richiedono una flessibilità e capacità immediata di risposta che mal si coniuga con la rigida separazione esistente fra le Forze Armate. Volendo osare un paragone, si potrebbe affermare che il modello ultimo della trasformazione prevista dal Libro bianco è qualcosa che si avvicina al corpo dei *marines* statunitensi, integrato e pienamente *expeditionary* – avendo in mente delle dimensioni paragonabili, considerando insieme Esercito, Marina e Aeronautica. Sarebbe infatti contro-produttore mantenere delle rigide divisioni in varie "armi" quando l'obiettivo è quello di disporre di una forza modulabile che possa attingere all'insieme delle funzioni necessarie dalle varie dimensioni (area, terra, mare) per la propria azione e proiezione.

L'altro fronte internazionale aperto dal Libro bianco, di natura eminentemente europea, è quello del comparto tecnologico e industriale italiano. Qui possiamo osservare una visione parallela alla dimensione politico-strategica. L'idea è quella di migliorare la definizione della base tecnologica e industriale nazionale, per poi sviluppare una serie di cooperazioni europee spingendosi fino a una divisione

dei ruoli in un sistema produttivo integrato. Si parla di competenze tecnologiche "sovrane" o "collaborative", il che rappresenta un'evoluzione notevole e doppia. Da un lato l'Italia adotta il concetto di tecnologie "sovrane" che riprende una terminologia già in uso in Europa, come nel caso delle *"technologies de souveraineté"* che si ritrovano nei documenti francesi. Il concetto italiano di "sovranità" rimane comunque diverso da quello francese, intimamente legato all'autonomia della dissuasione nucleare e quindi al controllo dell'insieme della catena tecnologica ad essa legata. L'Italia enuncia piuttosto una chiara volontà di presidio per quelle che vengono definite come tecnologie "critiche". Il Libro bianco non presenta nel dettaglio queste tecnologie ma prevede una serie di documenti, come la Strategia industriale e tecnologica (Sit), nonché il coordinamento fra ricerca pubblica civile e militare, che dovranno poi entrare nel merito di queste scelte.

Anche in questo caso va rilevato che l'apparente nazionalismo di questi concetti di sovranità viene subito declinato in chiave europea, ovvero sia come un passo necessario per definire cooperazioni europee, ma anche una vera e propria divisione del lavoro che comporterebbe l'abbandono di alcune competenze. Evitare certe duplicazioni industriali può rappresentare un obiettivo razionale se si ragiona sul comparto industriale europeo, ma fino ad oggi i principali Paesi Ue hanno preferito difendere dei modelli di industria "universale" – ovvero in grado teoricamente di soddisfare lo spettro completo delle esigenze delle rispettive Forze Armate – caduchi da un punto di vista economico e tecnologico, ma validi per quanto riguarda la logica sociale e la politica nazionale. Il Libro bianco italiano rompe questo tabù e rende esplicita la necessità di scelte di fondo, politiche e industriali, per mantenere delle capacità europee che corrispondano a delle masse critiche sia in termini di investimenti che di mercato. La logica di interdipendenza dai partner che viene espressa nel Libro bianco illustra come il documento italiano abbia superato concettualmente l'idea di autarchia, storicamente legata alla produzione dei sistemi d'arma, per estendere questo concetto all'Europa. Se da un lato viene definito un concetto di "tecnologie sovrane" nazionali, d'altro canto abbiamo un'implicita estensione della sovranità al livello europeo, o piuttosto l'accettazione di una condivisione di sovranità con la programmazione di un'interdipendenza.

Spingendo in avanti la visione delineata dal Libro bianco, si potrebbe pensare ad un primo anello di tecnologie "sovrane" nazionali, e poi ad un secondo anello di tecnologie "sovrane" europee che vengono definite come "condivise", ma che richiedono comunque un'estensione della sovranità, ad esempio con un regime comune di sicurezza degli approvvigionamenti, scambi intra-comunitari e regole su controllo e proprietà. Il Libro bianco italiano si inserisce quindi in un filone già esistente, quello che spinge ad accrescere il ruolo della Commissione europea sul mercato della difesa cercando di ridurre lo spazio delle eccezioni nazionali, una tendenza osservata negli ultimi anni con la messa in atto delle direttive Ue sugli appalti pubblici ed i trasferimenti intra-comunitari nel settore della difesa e della sicurezza. Certamente, il forte riferimento nazionale del Libro bianco riflette anche i limiti incontrati dal metodo comunitario, e traduce la volontà da parte dell'Italia di attivarsi in ambito intergovernativo. Il documento riafferma la volontà italiana di sviluppare i compiti delle istituzioni/organizzazioni europee nel campo della

difesa per acquisizioni in comune, ad esempio Eda/Occar, e richiede lo sviluppo di normative Ue per l'acquisizione e il supporto del materiale militare. Quest'ulteriore fattore indica anche la presa di coscienza dei limiti dell'approccio comunitario, e della necessità di attrezzarsi per creare uno specifico regime di mercato della difesa in Europa, gestito da istituzioni anche diverse dalla Commissione (che ha un mandato prettamente civile). Questo tipo di visione corrisponde al concetto di "sovranità europea" espresso nel Libro bianco, con un prolungamento teorico al livello europeo dei concetti di "sovranità nazionale". Si tratta di un'evoluzione interessante di questo concetto. Riprende un vocabolario spesso usato dagli Stati membri tradizionalmente ancorati alla sovranità nazionale, come la Francia, e lo interpreta in un approccio europeo, prevalentemente intergovernativo, ma anche spingendo per un allargamento del ruolo delle istituzioni europee. È molto significativo che il Libro bianco non si basi su un unico livello per proiettare la politica industriale nazionale, ma articoli sia la dimensione nazionale che la dimensione europea. Si tratta di una sintesi innovativa, in quanto capace di fare convergere le tendenze "sovraniste" con l'europesismo, attraverso una constatazione pragmatica del carattere integrato di queste due dimensioni. Il Libro bianco rappresenta quindi un documento organico italiano ed europeo, che definisce alcune strade concrete di riforma per una maggiore efficacia del sistema, anche a livello europeo.

In conclusione, per quanto riguarda l'ambito politico e operativo, il documento è in continuità con il quadro istituzionale esistente, ribadendo l'impegno italiano nella Nato e nella Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc). La novità è costituita dalla rivendicazione forte di uno specifico ruolo italiano basato sugli interessi nazionali, una dichiarazione di intenti che implica anche delle prese di responsabilità. Probabilmente i partner europei osserveranno con attenzione l'Italia per capire se questa volontà verrà poi tradotta nei fatti. Potenzialmente un maggiore impegno dell'Italia, anche operativo, può mutare gli equilibri attuali, con una Francia interventista e isolata, per rilanciare forme di azione comune. Tra l'altro l'azione dell'Alto rappresentante/Vice presidente Federica Mogherini può offrire una sponda in questa direzione.

Per quanto riguarda l'ambito tecnologico e industriale, vi è l'espressione di un disegno sia nazionale che europeo, nel quale l'Italia elabora un compromesso dinamico fra la protezione delle capacità tecnologiche nazionali e la visione di una riforma e di una crescita dell'efficacia a livello europeo. Si tratta di una parte molto interessante da un punto di vista europeo, anche perché il Libro bianco parte dalle necessità industriali per spingere verso una maggiore integrazione operativa e politica. Abbiamo quindi l'espressione di un "realismo europeo" che proietta la tutela dei propri interessi nazionali all'interno di un'Europa più integrata.

Certamente, questa posizione concilia tendenze che spesso appaiono come centripete nel dibattito odierno. Se l'Italia riuscirà a sviluppare la ricca agenda riformista contenuta nel Libro bianco, ciò potrebbe anche costituire una spinta interessante a livello europeo, a partire dai futuri *White Book* o *Strategic Defence Review* dei principali partner europei. Soprattutto, il Libro bianco mette sul tavolo la visione di un'integrazione europea più spinta nell'ambito della difesa, con un

salto di qualità politico: se preso alla lettera, ciò potrebbe preludere ad iniziative italiane concrete in materia.

6. Albus silente. Libro bianco e poi

di *Stefano Silvestri*

Il nuovo Libro bianco della Difesa italiana è un interessante e coraggioso documento che individua i modi e i tempi di un profondo rinnovamento dello strumento militare italiano, per far fronte alle sfide del futuro. È un programma ambizioso, che richiederà la massima attenzione da parte della classe politica e dell'opinione pubblica per non impantanarsi nella palude delle inevitabili resistenze. Manca tuttavia una trattazione adeguata di almeno due aspetti cruciali: la dimensione internazionale della difesa e il nuovo difficile rapporto che si dovrà istaurare tra componenti civili e componenti militari. Il primo punto è in effetti l'inevitabile conseguenza del quadro di riferimento istituzionale del Libro bianco, che è strettamente nazionale. Il secondo è in larga misura la conseguenza della decisione di produrre un Libro bianco "della Difesa" e non della "Difesa, sicurezza e governabilità internazionale". Probabilmente ambedue queste limitazioni erano inevitabili, ma pesano sul risultato finale.

Con questo Libro bianco si pone ufficialmente fine all'illusione che sia ancora disponibile e fruibile un qualche "dividendo della pace", da incassare a carico delle spese per la Difesa, anche se non se ne tirano ancora tutte le conseguenze. D'altro canto, se pure ci siano ancora dissensi sulla complessità e rilevanza delle nuove minacce e dei nuovi rischi, gli avvenimenti alle frontiere dell'Europa, ad Est come a Sud, dovrebbero averli molto indeboliti. Dodici anni dopo, la famosa frase iniziale della strategia dell'Ue del 2003 non è più sottoscrivibile: "Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera. Alla violenza della prima metà del XX secolo è seguito un periodo di pace e stabilità senza precedenti nella storia europea"¹¹. Nel 2013 il Consiglio europeo ha approvato un programma di rilancio e rafforzamento della Politica europea di sicurezza e difesa, affermando che "la difesa conta" sin dall'incipit delle Conclusioni del Consiglio stesso – con il primo paragrafo che inizia con l'affermazione "La difesa è importante" ("defence matters")¹². Ma siamo ancora ai primi passi.

Non è facile uscire dalla dimensione concettuale "post-moderna" dell'Europa della fine del XX secolo, che si presenta al mondo come un modello normativo in grado di gestire l'unità nella diversità e di esportare la pace attraverso la forza del suo modello, anche perché il modello opposto – di egemonia politica e di "esportazione

¹¹ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, cit.

¹² Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013* (EUCO 217/13), 20 dicembre 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/it/pdf>.

della democrazia" grazie all'uso della forza militare – non ha raccolto grandi successi. Non abbiamo di fronte un nuovo "modello" vincente cui fare riferimento.

La questione è cosa siamo realmente in grado di fare e se quel che faremo sarà sufficiente a garantire la continuità di questo lungo periodo di pace e stabilità. Si delinea la necessità di impiegare forze e uomini che non abbiamo in quantità sufficienti e abbiamo bisogno di uno strumento militare molto più flessibile e differenziato di quanto possiamo permetterci, perché esso possa affrontare contemporaneamente impegni molto diversi, dalla riconferma (ricostruzione?) della dissuasione in Europa alla gestione delle crisi e allo *state building* in Medio Oriente e in Nord Africa. Dobbiamo preoccuparci dei nostri tumultuosi confini, ma anche essere in grado di contribuire agli equilibri globali. Da un lato è necessario dare nuova credibilità all'affermazione che le forze a nostra disposizione siano in grado di "imporre un costo inaccettabile" ad ogni avversario che intenda attentare alla nostra sicurezza e stabilità. D'altro lato dobbiamo essere in grado di contenere e quindi liquidare quelle forze che alimentano l'anarchia e la distruzione nel nostro vicinato.

Dobbiamo affrontare una sorta di rivoluzione concettuale. Il Libro bianco individua un gran numero di fattori sociali, economici, tecnologici, culturali, ambientali, ecc., destinati ad influire significativamente sul quadro strategico globale. La maggior parte di queste questioni non potranno essere affrontate e risolte attraverso l'uso della forza militare, ma potranno creare situazioni in cui l'uso della forza militare sarà necessario e dovrà essere modulato così da concorrere al successo della politica di governo e alla gestione del mutamento.

Si delinea così un rapporto molto più stretto di quello tradizionalmente preso in considerazione tra uso della forza e strategie politiche, rispetto al quale né la classe politica né quella militare sembrano adeguatamente preparate.

Molte delle sfide che abbiamo di fronte rientrano in quella che potremmo definire una "strategia della sicurezza" più che della difesa. Fenomeni come l'emigrazione clandestina di massa, il contenimento di pandemie (naturali o provocate), la riduzione della corruzione strutturale e delle cleptocrazie che accelerano il fallimento degli stati, il parallelo affermarsi di nuovi "stati" criminali (come l'Isis), debbono essere affrontati utilizzando uno spettro molto ampio di strumenti civili, anche se impongono il contemporaneo impegno di strumenti militari, che tuttavia devono essere impiegati secondo logiche e strategie più civili che militari, nel tentativo di evitare ulteriori conseguenze negative.

In questa stessa direzione vanno le preoccupazioni relative alle minacce da parte di attori non statuali o che comunque non possono essere attribuite rapidamente e con certezza alla responsabilità di un attore pubblico. Questo è il caso delle attività criminali, ma è anche il portato dell'evoluzione tecnologica, in particolare nel campo elettronico e cibernetico. Crimini cibernetici e ipotesi di guerra cibernetica si inseguono tra loro, anche perché è difficile individuare differenze tecniche tra loro. La risposta al *cyber-crime* è responsabilità primaria delle autorità civili,

mentre quella alla *cyber-war* è responsabilità della Difesa e dell'intelligence, ma le due dimensioni si incrociano e si danneggiano a vicenda. Diventa sempre più urgente delimitare anche giuridicamente lo spazio cibernetico, per proteggere gli interessi degli utenti, ma la possibilità di arrivare ad accordi vincolanti è ostacolata da chi vede negli sviluppi del *cyber* un'arma per accrescere la propria potenza.

Queste preoccupazioni trovano eco anche negli sviluppi del pensiero militare. Pensiamo ad esempio alla crescente attenzione che la Difesa, in ambito sia nazionale che internazionale, presta al crescere delle guerre asimmetriche e delle minacce ibride, che delineano scenari di mobilitazione socio-culturale e politica ricchi di ambiguità e di importanti interrogativi – persino sulla loro legittimità politica e costituzionale. Potrebbe facilmente delinarsi uno scontro tra la leadership politica e quella militare, ognuna convinta della necessità di un impegno strategico integrato, ma incapaci o impossibilitate ad accettare la prevaricazione dell'una sull'altra. È quindi necessario anticipare questa situazione e delineare sin da ora la necessaria catena di comando e gli strumenti di pianificazione, così da assicurare la coerenza delle strategie civili e militari, senza indebite o pericolose prevaricazioni.

Ciò è doppiamente valido sia al livello italiano, dove pesano le grandi e ben note carenze tecniche e istituzionali del sistema decisionale nazionale, sia al livello europeo, dove sono evidenziate dal rapporto inadeguato stabilito sinora tra Nato e Ue. Ciò richiede quindi una riflessione aggiuntiva, successiva al Libro bianco, che si confronti esplicitamente con la dimensione della "sicurezza" e con le complesse caratteristiche di una nuova strategia.

Per far questo è necessaria anche una maggiore coesione e, a termine, un'efficace integrazione delle capacità presenti in Europa e nello spazio euro-atlantico, nonché profonde revisioni del nostro approccio strategico, integrando capacità civili e militari ad un livello sinora inusitato. Tutto ciò non dipende solo da noi. La maggiore coesione e integrazione delle capacità e delle strategie nell'area euro-atlantica è l'unica possibilità che abbiamo per affrontare con successo queste sfide, ma non è in alcun modo un risultato scontato. A tal fine:

1. da un lato l'Italia deve mettere la sua casa in ordine e approntare uno strumento efficace, modulato in modo da potersi facilmente integrare con quello degli alleati, apportando un contributo aggiuntivo importante alle capacità esistenti (ad esempio in termini di specializzazione);
2. dall'altro lato la nostra politica di difesa e sicurezza deve essere basata sulla consapevolezza che solo la nostra solidarietà e l'importanza del nostro contributo potranno forse garantirci il ritorno della solidarietà e del contributo altrui: non potremo cioè concentrarci solo sulle nostre esigenze e priorità, ma dovremo accettare di contribuire al soddisfacimento delle esigenze e priorità collettive.

Il Libro bianco si concentra essenzialmente sulla prima parte, mettere la casa in ordine, ma esso rischia di restare un libro dei sogni se non saremo capaci di attuare anche la seconda parte.

Aggiornato 28 maggio 2015

Riferimenti

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013* (EUCO 217/13), 20 dicembre 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/it/pdf>

Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/it/pdf>

Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press, 2013

Federica Di Camillo e Valérie Miranda (a cura di), "L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi", in *Documenti IAI*, n.12|04, (aprile 2012), <http://www.iai.it/it/node/1515>

IAI, UI, FRS e CSIS, *EU-U.S. Security Strategies. Comparative Scenarios and Recommendations*, Washington, CSIS, aprile 2011, <http://www.iai.it/it/node/3391>

Alessandro Marrone, "The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 93-111

Alessandro Marrone, "La non riforma della difesa", in *AffarInternazionali*, 24 febbraio 2014 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2544>

Alessandro Marrone, Carolina De Simone, Paola Tessari, "Gli interessi nazionali e la NATO: dalle missioni alla trincea?", in *Documenti IAI*, n. 14|12 (dicembre 2014), <http://www.iai.it/it/node/2382>

Alessandro Marrone e Paola Tessari, "Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto?", in *Documenti IAI*, n. 13|05 (settembre 2013), <http://www.iai.it/it/node/472>

Ministro della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150429Libro_Bianco.aspx

Stefano Silvestri, "Produrre un Libro Bianco, istruzioni per gli operatori", in *AffarInternazionali*, 24 marzo 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2579>

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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 (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 15 | 09 *Alessandro Marrone (a cura di), Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*
- 15 | 08 *Stefano Pioppi, Somali Perspectives: Institutional and Policy Challenges*
- 15 | 07 *Maria Giulia Amadio Viceré, Which Role Should the EU Play in International Relations? Understanding the Post-Lisbon Foreign Policy at Times of Change*
- 15 | 06 *Alessandro Marrone e Michele Nones, La formazione degli ufficiali delle Forze Armate italiane nella prospettiva europea*
- 15 | 05 *Chiara Franco, Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*
- 15 | 04 *Gabriele Rosana, Crisi in Libia. Intervento militare o soluzione politica?*
- 15 | 03E *Roberto Aliboni, What to Do About Libya: Intervention or Mediation?*
- 15 | 03 *Roberto Aliboni, Che fare in Libia? L'Occidente fra intervento e mediazione*
- 15 | 02E *Alessandro R. Ungaro, Alessandro Marrone and Michele Nones, Technological Innovation and Italian Armed Forces Training: Challenges and Opportunities*
- 15 | 02 *Alessandro R. Ungaro, Alessandro Marrone e Michele Nones, Sfide e opportunità dell'innovazione tecnologica nell'addestramento delle Forze armate italiane*