



1. I perché della forza e le trasformazioni del sistema internazionale

Dalla soglia di Gorizia alla difesa di Kabul. E dopo?

Paolo Quercia²

a. Il finanziamento del sistema Difesa italiano, le sue problematiche ed il processo di riforma

Il bilancio complessivo italiano della Difesa si è assestato nel triennio 2009 – 2011 ad un valore annuo di circa 20 miliardi di euro su un prodotto lordo di circa 1.500 miliardi. Scorporando le parti di spesa non strettamente dedicate alla Difesa in senso stretto, come l'Arma dei Carabinieri, i costi per le funzioni interne e le pensioni, essa si riduce a circa 14 miliardi di euro, dunque meno dell'1% del prodotto interno lordo³. Un valore che da esperti ed analisti è comunemente ritenuto al di sotto della spesa necessaria per

² Paolo Quercia è un analista indipendente di relazioni internazionali, politica estera e di sicurezza. Ha lavorato come consulente per il Ministero del Commercio e per il Ministero degli Affari Esteri. È ricercatore presso il Centro Militare di Studi Strategici – Centro Alti Studi Difesa di Roma e Direttore del Center for Near Abroad Strategic Studies di Vienna. Collabora con la Fondazione Farefuturo.

³ Sulle modalità del calcolo della spesa italiana per la Difesa non vi sono uniformità di vedute. Ciò è dovuto non solamente all'approccio ideologico favorevole o contrario all'aumento della spesa per la Difesa ma anche alla particolarità del sistema italiano e alla complessità della lettura dei suoi bilanci. Oltre alle citate componenti interne della spesa per la Difesa che solitamente vengono scorporate dal totale (circa 6 miliardi), vi sono anche le voci di spesa di provenienza di altri ministeri come MISE e MIUR a finanziamento di programmi di investimento che andrebbero aggiunte al bilancio (che oscillano da 1 a 2 miliardi). Vi è poi la questione dibattuta e non risolta se il costo delle missioni militari all'estero che figurano nel bilancio del MEF debba o meno essere computato come una spesa della Difesa. Nel 2010 il bilancio era pari a circa 1,5 miliardi. A seconda del metodo utilizzato la stima può cambiare notevolmente. Ciò spiega anche la diversità di dati che si trovano nelle varie pubblicazioni specialistiche come il Military Balance, il SIPRI Military Expenditure Database, o gli studi dell'EDA etc.



mantenere aggiornato ed operativo un moderno strumento militare al passo con l'inarrestabile evoluzione tecnologica e con le sfide alla sicurezza di un mondo in cui la minaccia asimmetrica degli Stati falliti tipica dello scorso decennio convivrà assieme ad un "ritorno" della politica di potenza tra più poli regionali, consolidati o emergenti. E dunque al ritorno di forme di minaccia di tipo tradizionale.

Usando i dati dell'EDA, da un'analisi comparata tra i primi cinque paesi europei per spese nel campo della Difesa, nell'ordine Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna, emergono alcune caratteristiche del "caso" italiano. Oltre al basso livello quantitativo in valore assoluto della spesa, tre sono in particolare le principali criticità qualitative della spesa per la Difesa: l'elevata incidenza della spesa per il personale, il basso livello degli investimenti (in particolare per quanto riguarda la componente Ricerca e Sviluppo), ed il basso livello di *output* di forze terrestri sostenibili all'estero a fronte dell'elevata quota di personale militare impiegato.

In altre parole, l'Italia dedica alla Difesa una percentuale di risorse nazionali significativamente bassa rispetto ai principali partner europei di riferimento; questa spesa bassa è in buona parte assorbita da spese esterne alla cosiddetta funzione Difesa (Arma dei Carabinieri, trattamenti pensionistici, funzioni interne) e da un elevato costo del personale militare e civile. Il valore del procurement e della Ricerca e Sviluppo, ossia degli investimenti con cui si costruisce l'efficacia futura dello strumento militare, è decaduto in maniera preoccupante, in particolare per quanto riguarda la R&S. Ciò ha fatto recentemente dichiarare al Ministro della Difesa Di Paola che il nostro "è uno strumento sbilanciato che è destinato a perdere rapidamente efficacia d'intervento se non si opera su di esso. Il nostro strumento militare è ipertrofico dal punto di vista del dimensionamento e ipofinanziato dal punto di vista delle capacità operative"⁴.

⁴ Vedi *Resoconto stenografico dell'Audizione del Ministro della Difesa Giampaolo Di Paola sulle linee di indirizzo per la revisione dello strumento militare*, Commissione Difesa congiunte, 15 febbraio 2012.

Defence Data: EDA participating Member States in 2010

	Italia	UK	Francia	Germania	Spagna
Spesa per la Difesa	21.637 (1,4%)	43.403 (2,5%)	39.237 (2%)	33.492 (1,3%)	11.132 (1%)
Personale militare	191.231	192.300	233.600	246.244	129.723
Spesa per il personale	16.245 (75%)	14.724 (34%)	18.690 (48%)	17.835 (53%)	7.055 (63%)
Procurement	3.077	8.443	8.272	5.658	1.265
R&S	64,2	2.895	3.580	1.454	162
Personale civile	30.479	83.060	67.500	30.984	26.093
Quota spesa per il personale	75%	34%	48%	53%	63%
Media truppe impiegate estero	7.500	13.800	10.500	n.a.	5.155
N. forze terrestri sostenibili	12.000	20.170	30.000	n.a.	7.905

Fonte: European Defence Agency, 2012. I Dati EDA comprendono anche le funzioni esterne al sistema difesa.

Volendo frazionare con maggiore accuratezza i dati del bilancio della Difesa in Italia si può fare ricorso ai lavori pubblicati dallo IAI, che appaiono essere i più realistici in quanto escludono pensioni e funzioni interne ma imputano una quota di disponibilità per la Difesa del personale dell'Arma dei Carabinieri (circa il 7%) e soprattutto stimano anche il valore dei fondi MISE per gli investimenti e il fondo missioni (che negli ultimi anni è sempre venuto a sopperire alle carenze dei fondi di esercizio). I dati per il 2011 sono contenuti nella seguente tabella:

SPESE COMPLESSIVE NEL CAMPO DELLA DIFESA 2011

	FUNZIONE DIFESA	CARABINIERI stima (1)	FONDO MISSIONI stima (2)	MSE stima	TOTALI
Personale	9.462 <i>(di cui pers. civile 1.119)</i>	407,4	904		10.773,7
Esercizio	1.406,6	19	387		1.812,6
Infrastrutture	37,6				37,6
Investimento e R&S	3.454,7			1.700	5.153,6
TOTALI	14.360,2	426,4	1.291,2	1.700	17.777,8

Note:

(1)Stima basata sul personale dei CC disponibili per missioni Difesa, Polizia Militare: circa 8.300 su un totale di circa 110.000 unità, pari al 7,5%

(2)Stima basata su raddoppio della copertura semestrale della Legge 9/2011; ripartizione valori su base storica: costi personale 70%, altri costi 30%

Fonte: Istituto Affari Internazionali, Economia e industria della Difesa, Valerio Briani, Alessandro Marrone, Anna Veclani, Marzo 2010.

Utilizzando lo stesso approccio metodologico, lo IAI calcolava per il 2010 un valore totale della spesa Difesa, depurata dai costi esterni ed integrata dai fondi MISE e missioni, leggermente inferiore al valore del 2011, ossia di 17.630 milioni di euro.

La maggiore accuratezza di queste misurazioni “integrate” rispetto ad altri calcoli non cambia la sostanza del problema che è la stessa che si evince dalle altre fonti. Il dato che solitamente viene indicato come il più preoccupante è quello che vede la spesa per il personale incidere per circa i due terzi sul budget della Difesa, mentre la media europea si colloca attorno allo standard NATO del 50%.⁵ Questa struttura della spesa non lascia pressoché nessuno

⁵ Tuttavia, confrontando l'Italia con i principali paesi europei, si osserva che la nostra eccedenza di personale non è sostanzialmente dovuta ad un eccesso di risorse umane in termini assoluti quanto piuttosto alla progressiva contrazione del budget. L'Inghilterra ha sostanzialmente lo stesso numero di personale militare dell'Italia, ma pesa sul *budget* della Difesa solo per il 34% per il fatto che il bilancio inglese è il doppio di quello nazionale. Francia e Germania hanno un numero di effettivi

spazio per l'ammodernamento e la trasformazione del sistema, ed è proprio su questo parametro che la riforma Di Paola andrà, per forza di cose, prevalentemente ad incidere. Tuttavia, se guardiamo bene il paragone con gli altri paesi UE, vediamo che in realtà in termini assoluti la spesa per il personale dell'esercito italiano è molto simile a quella degli altri paesi. Il Regno Unito, con una forza numericamente molto simile alla nostra di 190.000 uomini, spende per il personale 14,7 miliardi contro i 16,2 dell'Italia. Francia e Germania, che hanno dai 40.000 ai 50.000 uomini in più, spendono rispettivamente 18,6 e 17,8 miliardi di euro per il personale. La triste realtà è che il costo del personale militare italiano incide su un bilancio totale ridotto al lumicino, che è la metà di quello inglese ed un terzo inferiore a quello francese e tedesco. Con una tale sproporzione della spesa militare l'Italia non ha potuto che sacrificare i restanti due parametri che la NATO ha fissato come *benchmark* operativi, ossia l'operatività e l'investimento che non hanno gli stessi caratteri di rigidità della voce personale e sono pertanto maggiormente comprimibili. L'operatività è ridotta al 12% circa della spesa totale, contro un valore ideale di riferimento del 25%, mentre gli investimenti sono fermi attorno al 18% (sempre su 25%). Secondo i calcoli del Ministro Di Paola, stante l'impossibilità di aumentare il budget per la Difesa, tali parametri possono essere riportati a norma solo con una contrazione del personale militare a 150.000 uomini (dagli attuali 183.000) e a 20.000 per il personale civile (dagli attuali 30.000). Secondo i calcoli del Ministero della Difesa ciò potrebbe produrre un risparmio di 1,8 miliardi di euro, che verrebbero liberati per essere messi a disposizione per l'operatività o gli investimenti.

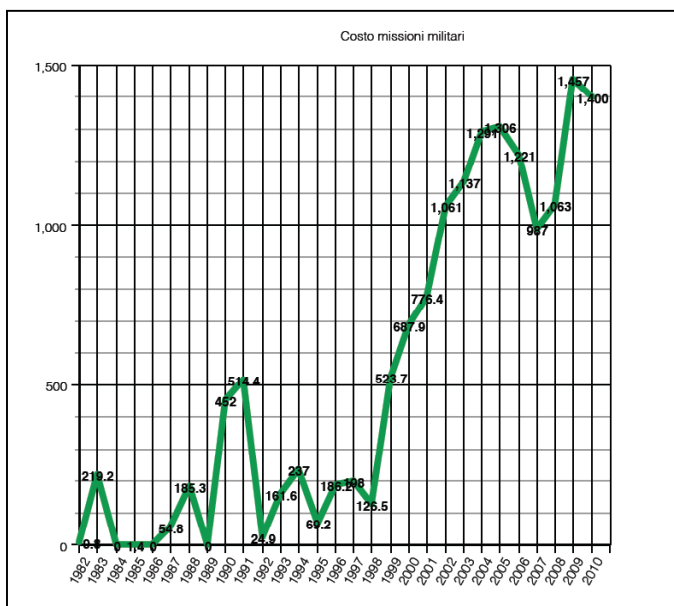
Eppure, nonostante queste limitazioni strutturali ed i bilanci decurtati dello strumento militare, negli scorsi anni abbiamo mantenuto un numero molto elevato di truppe impegnate all'estero, un livello che in alcuni anni è arrivato molto vicino alla capacità massima delle forze impiegabili. Le spese per le missioni militari all'estero sono esplose nella seconda metà degli anni novanta, in coincidenza con l'avvio della dottrina statunitense delle guerre umanitarie, affermatasi nel corso delle due presidenze democratiche americane degli anni novanta di Bill Clinton (1992 – 2000), la cui dottrina è ulteriormente evoluta dopo l'undici settembre, con le due presidenze Bush (2001 – 2008), verso una più complessa strategia di *regime change*⁶. La guerra umanitaria per proteggere le minoranze etno – politiche e

superiore al nostro, entrambi sopra i 200.000 uomini, ma riescono a contenere il peso sul budget totale della Difesa attorno al 50%.

⁶ Cfr. David Halberstam, *War in a time of peace. Bush, Clinton and the Generals*. Simon & Schuster 2002.

quella per l'esportazione della democrazia attraverso il cambio di regime divengono i due grandi motori della sicurezza e dell'insicurezza internazionale, aprendo le porte ad un mondo totalmente diverso rispetto a quello a cui eravamo abituati, fatto di Stati sovrani, di non ingerenza negli affari interni, di *balance of power*, di deterrenza e di conflittualità simmetrica. Il paradosso del notevole aumento dell'impegno militare internazionale dell'Italia, solo parzialmente seguito da un efficientamento dello strumento militare e dalla sua valorizzazione, può essere solo spiegato da un eccesso di ambizioni sia della classe dirigente (politica e militare) del paese rispetto alle risorse disponibili – o indisponibili – sia come conseguenza di un'eccessiva dipendenza del processo decisionale dalle scelte strategiche di alleati maggiori o organismi internazionali.

Tabella: andamento dei costi per le missioni militari all'estero



Fonte: Elaborazione su dati Camera dei Deputati

I cambiamenti negli scenari internazionali che hanno reso possibile, o forse necessaria, questa nuova stagione della Difesa italiana hanno portato ad una vera e propria rivoluzione nell'impiego dello strumento militare, e solo parzialmente ad una trasformazione dello strumento. La più importante delle quali è stata rappresentata dalla riforma del 2000 con l'abolizione della leva, l'introduzione del reclutamento professionale e l'adozione di un modello di Difesa da 190.000 uomini. In tale contesto, da anni – e giustamente – militari, addetti ai lavori, esperti, giornalisti di settore avvertono sul pericolo del decadimento dello strumento militare italiano a causa dei mancati investimenti e delle mancate riforme strutturali. E mettono in guardia sul fatto che continuare a perpetuare un sistema di Difesa che al tempo stesso è sovradimensionato e sottofinanziato costituisce un pericoloso errore che può mettere a repentaglio la sicurezza del paese a causa dell'imprevedibilità con cui possono manifestarsi rischi e minacce alla sicurezza nazionale.

Il decadimento del sistema Difesa italiano sarebbe ulteriormente accresciuto dal logorio causato da un eccesso di missioni militari all'estero verificatesi nell'ultimo decennio e oramai divenute una costante della nostra postura internazionale. Eppure in tale situazione non abbiamo lesinato sforzi per contribuire alla sicurezza internazionale, vera o presunta. È forse un paradosso, ma negli stessi anni in cui – a detta degli esperti – avveniva tale involuzione della Difesa italiana, l'Italia Repubblicana del dopo guerra fredda ha dimostrato un livello di interventismo nelle questioni di sicurezza internazionali degno di una potenza globale. Sostanzialmente non ci siamo fatti mancare nulla. Dalle missioni *combat* in Afghanistan sotto il cappello di *Enduring Freedom* a caccia di basi terroriste sui monti al confine con il Pakistan, alla protezione dei monasteri ortodossi in Kosovo, ai bombardamenti sul cielo della Libia, al disarmo di gruppi paramilitari in Macedonia, alle operazioni aeree per applicare l'embargo nel Golfo Persico, alla scorta ai convogli marittimi nel Golfo di Aden in funzione antipirateria, al sostegno alle vittime di calamità naturali in Pakistan e ad Haiti, alla stabilizzazione post-conflict e alle operazioni anti guerriglia in Afganistan e in Iraq, e alle decine di classiche missioni di peace-keeping in Africa, Medio Oriente e Balcani. Delle 125 missioni militari italiane all'estero dal dopoguerra ad oggi oltre 100 hanno avuto luogo dopo il 1989, ad un ritmo di cinque nuove missioni l'anno. Tornando ai valori della spesa per la Difesa, può essere utile contestualizzare il trend della spesa italiana con le tendenze degli altri paesi occidentali.

Il paragone con l'evoluzione dei bilanci della Difesa europei e quello statunitense nello scorso ventennio fornisce interessanti spunti. Nel 1990 gli USA "escono" dalla guerra fredda con una elevatissima quota del PIL destinata alla Difesa del 5,7% mentre la media dei paesi europei, nello stesso anno era del 2,4%. L'Italia si attestava all'1,5. Gli anni novanta sono stati gli anni della grande riduzione. Il bilancio americano dedicato alla Difesa è crollato dal 5,7% al 3,2% mentre quelli europei sono scesi all'1,5% con un trend di riduzione importante e significativo per tutti i paesi occidentali senza nessuna eccezione. Una tendenza che nel 2000 era arrivata quasi a dimezzare i bilanci di dieci anni prima. La crisi dell'undici settembre ha arrestato questa tendenza e gli anni successivi al 9/11 sono stati caratterizzati per tutto il blocco occidentale dallo stesso fenomeno: l'arresto della riduzione o addirittura l'aumento della quota del PIL destinata alla Difesa. L'Italia ha seguito quest'ultimo trend, arrestando la caduta del budget della Difesa, che nel biennio 1997 - 1998 era arrivato a toccare i minimi storici⁷, riportandolo nel triennio 2003 - 2005 a sfiorare quasi i valori della guerra fredda.

Tabella⁸: andamento della spesa per la Difesa nel 1990, 2001, 2003 e 2008.

	Alla fine della guerra fredda	All'inizio della guerra in Afghanistan	All'inizio della guerra in Iraq	All'inizio della crisi economica
Italia	1,5	1,1	1,4	1,4
USA	5,7	3,3	4,0	4,6
UK	4,0	2,3	2,5	2,5
Germania	1,8	1,1	1,1	1
Francia	2,9	2,1	1,9	1,8

Tale processo è stato il frutto sia della nuova stagione di sicurezza internazionale creatasi con l'avvio della *war on terror* americana e con le due

⁷ Dati dedotti dalla pubblicazione *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia 1862 - 2009*, a cura del Ministero dell'Economia. Secondo la serie storica del SIPRI l'anno che ha visto il più basso allocamento per il budget della Difesa è stato il 1995.

⁸ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi. *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia 1862 - 2009*. Roma, 2010.

campagne militari terrestri in Afghanistan e in Iraq, ma anche dell'avvio d'importanti programmi di cooperazione internazionale.

In termini di quota del PIL la spesa per la Difesa dell'Italia nello scorso ventennio è dunque oscillata tra un punto ed un punto e mezzo del prodotto interno lordo, seguendo un processo – simile a quello avvenuto negli altri paesi occidentali – di riduzione dai valori della guerra fredda. Con questa frazione tendenzialmente decrescente della ricchezza nazionale siamo passati da un modello statico di difesa territoriale ad un modello dinamico basato sulla proiezione della forza all'estero in missioni multinazionali. E con essa abbiamo fatto fronte ad importanti impegni militari, anche gravosi, tra cui la prima Guerra del Golfo (1990), la missione in Somalia UNOSOM Ibis 1992 – 1994 (11 caduti), Jugoslavia 1999, KFOR Kosovo 1999 – in corso, ISAF Afghanistan 2003 – in corso (30 caduti), Antica Babilonia Iraq 2004 – 2006 (25 caduti).

Secondo il *The Military Balance*, in termini assoluti nell'ultimo decennio la spesa militare italiana è oscillata tra un valore minimo di 12,8 miliardi di dollari (2002) ed un massimo di 24 miliardi di dollari (2008)⁹.

Secondo il SIPRI *Military Expenditure Database*, nel 2011 la spesa per la Difesa italiana – che l'Istituto di Stoccolma stima (in eccesso) in 24,7 miliardi di euro – è sostanzialmente tornata ai livelli nominali del 2001 (ma con una perdita di potere d'acquisto di circa il 20%). Nello stesso periodo, secondo lo stesso istituto, quella USA è cresciuta di 308 miliardi di dollari, quella cinese di 96, quella russa di 35, quella dell'Arabia Saudita di 20, quella dell'India di 18, quella del Regno Unito di 14, quella della Corea del Sud di 10, quella del Brasile di 9, quella dell'Algeria di 5 e quella della Francia di 1. In altre parole, se nello scorso decennio noi abbiamo dovuto combattere per evitare tagli particolarmente elevati che potessero mettere in pericolo la funzionalità dello strumento Difesa, i maggiori paesi del mondo – sia emergenti che dominanti, sia autoritari che democratici – hanno investito in maniera significativa nel settore Difesa, accrescendone le capacità al punto tale da relativizzare in maniera significativa la nostra spesa stagnante. Secondo le stime meno conservatrici, nel 2007 eravamo ancora – almeno per valore nominale della spesa – il nono paese del mondo per budget militare. Nel 2008 siamo divenuti il decimo, superati dall'India.

Nel 2009 siamo usciti dalla classifica dei primi dieci, superati dal Brasile¹⁰. Dal 2009 tutti e quattro i paesi BRIC sono nella top ten del bilancio

⁹ The Military Balance 2011, NATO Defence Budgets 2001 – 10, p. 470.

militare mondiale e nello stesso anno la Cina ha raggiunto il secondo posto superando il Regno Unito. Nei prossimi 3 – 5 anni saremo verosimilmente scavalcati dalla Corea del Sud, che negli ultimi venti anni ha mantenuto una crescita annuale costante della propria spesa per la Difesa.

Tabella: I primi dieci paesi per spesa per la Difesa

2008		2009		2010	
Stati Uniti	696,3	Stati Uniti	693,3	Stati Uniti	692,8
UK	71,4	<u>Cina</u>	70,4	Cina	76,4
Cina	60,1	UK	60,5	UK	56,5
Giappone	46	Giappone	50,3	Giappone	52,8
Francia	44,6	Francia	46	<u>Arabia Saudita</u>	45,2
Germania	43,3	Germania	43,5	Francia	42,6
Russia	40,5	<u>Arabia Saudita</u>	41,3	<u>Russia</u>	41,4
Arabia Saudita	38,2	Russia	38,3	Germania	41,2
India	28,4	India	34,4	India	38,4
Italia	24,1	<u>Brasile</u>	28	Brasile	34,7

Fonte: The Military Balance 2011, Country comparison, p. 469

Ovviamente qui si sta parlando solo dell'aspetto quantitativo della spesa e non dell'aspetto qualitativo. Questi dati, già abbastanza discordanti tra le varie fonti e di controversa lettura, tendono ad enfatizzare solo i valori quantitativi, in eccesso o in difetto, rispetto a presunte medie ottimali. E forse anche nel dibattito italiano proprio la tendenza a concentrarsi sui valori quantitativi della spesa per la Difesa che ha rappresentato uno dei principali colli di bottiglia nelle polemiche tra "militaristi" e "anti-militaristi" e che non ha molto aiutato ad una maturazione del dibattito sulla sicurezza nazionale e sulla spesa per la Difesa in Italia. Il valore quantitativo può tuttavia essere utile ad identificare la soglia della spesa oltre la quale sarebbe opportuno non

¹⁰ The Military Balance 2011, Global Top Ten Defence Budgets 2008 – 2010, p. 469.

scendere. Certo è che con una spesa per la Difesa inferiore ai 15 miliardi di euro un paese della grandezza e della posizione geografica come l'Italia si preclude ogni possibilità di poter giocare un ruolo attivo per contribuire a determinare lo scenario internazionale di sicurezza, specialmente nell'attuale fase mondiale che vede una crescita della spesa militare in pressoché tutti i continenti (Asia in particolare).

In una condizione come la nostra è chiaro che per il futuro massima attenzione dovrà essere concentrata sulla qualità della spesa, sperando che la quantità non scenda sotto i livelli di guardia. Nell'attuale situazione economica l'efficientamento della macchina della Difesa è una questione di strategica rilevanza che potrà fare la differenza in tempi difficili. Riuscire a produrre *output* maggiori anche in presenza di *input* decrescenti non è una sfida facile. Ma è su di essa che tutto il mondo della Difesa gioca la sua credibilità in una fase storica ove risorse aggiuntive per il settore non saranno verosimilmente disponibili per un periodo non facilmente determinabile.

Naturalmente, la valutazione dell'efficacia di uno strumento complesso e particolare come quello militare è sicuramente un'operazione difficile da fare e che esula da questo studio. Nello scorso decennio un parametro importante, ancorché riduttivo, d'efficacia è sicuramente stato quello della *deployability*¹¹. E su questo metro abbiamo visto che a fronte della grandezza dello strumento e del suo costo l'*output* producibile è piuttosto basso.

La progressiva erosione della quota del budget della Difesa italiano dedicato alla ricerca e sviluppo (al punto da spingere molte aziende del settore ad auto-finanziare la propria R&S per un valore che ha raggiunto nel 2010 il 12% del fatturato del settore) pone ulteriori difficoltà all'efficientamento della macchina Difesa ed è divenuta una delle maggiori preoccupazioni per il futuro.

Nel biennio 2012 – 2013, l'effetto lungo della crisi economico-finanziaria apertasi nel 2008 (PIL - 1,5%) e 2009 (PIL - 5,4%) investirà pienamente il comparto Difesa, che negli scorsi anni aveva sostanzialmente tenuto alla crisi economica mantenendo il bilancio complessivo della Difesa sopra i 20 miliardi di euro e la funzione Difesa sopra i 14. Il 2012 rischia di essere l'anno in cui i valori scenderanno sotto queste due soglie portando il bilancio

¹¹ Ossia della capacità di proiezione di potenza, posizionando uomini e mezzi in un teatro di crisi sostenendone nel tempo lo sforzo.



complessivo della Difesa ad appena l'1,2% del PIL. Un valore che il bilancio della Difesa italiana non toccava dal 2002.

Con il Disegno di Legge di Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale presentato il 23 aprile 2012 ecco che - dopo tanti libri bianchi, scenari strategici e analisi dei rischi per la sicurezza nazionale - prende il via un nuovo processo di trasformazione dello strumento militare, dettato da cause sostanzialmente interne, ovvero la incapacità dell'economia del paese di continuare a mantenere un livello di costi d'operatività proporzionali alla grandezza dello strumento militare ereditata dal passato. Un'accurata analisi delle motivazioni per l'efficientamento del sistema difesa italiano e della delega di riforma al governo si trova nel capitolo 2 del presente volume curato dal Generale Vincenzo Camporini.

b. Le missioni militari italiane all'estero nell'ultimo ventennio. Lezioni apprese e prospettive strategiche

Sicuramente l'analisi delle missioni militari italiane all'estero¹² compiute negli ultimi vent'anni può aiutare a comprendere meglio il processo evolutivo dell'ambiente di sicurezza internazionale in cui il nostro paese si trova ad operare e a pianificare lo strumento militare. Pur non mancando esempi di missioni militari antecedenti al Libano 1982 - come l'invio di un ospedale da campo ai tempi della guerra di Corea, o l'impiego di assetti aeronautici nella crisi del Congo dei primi anni Sessanta, o, ancora, gli assetti navali per il soccorso ai *boat people* vietnamiti della fine degli anni Settanta - l'inizio di una nuova stagione per le missioni militari all'estero può farsi risalire agli anni Ottanta. Da ITALCON in poi, difatti, nel contesto internazionale sono venute gradualmente delineandosi le nuove sfide di instabilità poi esplose con la fine della guerra fredda, e si sono aperte le prime opportunità per una partecipazione militare all'estero con dichiarati obiettivi di mediazione. Con il Libano, l'Italia iniziò ad entrare nel grande gioco della sicurezza internazionale, inteso come strumento per aumentare il nostro *leverage* sulla scena politica internazionale, interponendo le forze militari in aree di crisi da cui non proveniva una diretta minaccia.

¹² Sono state prese in considerazione solamente le missioni militari propriamente dette, quelle, cioè, che hanno visto un deciso ed esteso spiegamento di vere e proprie unità e assetti militari. Sono dunque stati tralasciati impegni limitati per incarichi di monitoraggio e osservazione neutrale di processi di pace, demarcazioni confinarie etc.



Prospetto delle missioni militari italiane all'estero dal 1980¹³

Missione	Tipo	Paese	Prevalenza	Contesto
Italcon 1982-1984	Peace-keeping	Libano	Terrestre	Multilaterale CoW
Golfo 1 1987-1988	Prot. traffico mercant.	Golfo Persico	Navale	Multilaterale CoW
Guerra del Golfo 1990-1991	Combat	Iraq	Aerea	Multilaterale CoW
Golfo 2 1990-1991	Embargo	Golfo Persico	Navale	Multilaterale CoW
Provide Comfort-	Umanit.	Kurdistan	Aereo-	Multilaterale/

¹³ Per quanto riguarda le tipologie di missioni analizzate, ci si è limitati a tre gradazioni dell'uso della forza, distinguendo tra missioni di "peacekeeping", missioni di "stabilizzazione" e missioni "combat", indicando come "altro" tutte le restanti tipologie di missioni che vanno dalla scorta umanitaria fino all'antipirateria.

Con "peacekeeping" si è scelto di descrivere quelle missioni che, sia nelle intenzioni che nelle situazioni concrete, hanno richiesto alle unità schierate null'altro che compiti di interposizione, controllo e monitoraggio di processi di pace e accordi di cessate il fuoco. Sotto il termine "stabilizzazione", invece, sono state descritte quelle missioni che, indipendentemente dalle finalità *peace-oriented* originarie, hanno imposto agli assetti schierati anche situazioni di vero e proprio combattimento, tuttavia sempre subito, perlomeno dal punto di vista del concetto di "iniziativa strategico-operativa", quando l'ingaggio attivo di forze avversarie non era previsto nelle regole d'ingaggio iniziali. In questa tipologia sono state fatte rientrare anche quelle missioni in cui le forze in teatro hanno dovuto assumere iniziative tattiche, come pattugliamenti e ricognizioni offensive, sequestri d'armi, ricerca e annientamento di formazioni armate, per mere finalità preventive. Infine, sotto il termine "combat" si è voluto descrivere quegli impegni in cui l'ingaggio attivo delle forze nemiche è stato previsto come opzione ordinaria della missione ed elemento costitutivo del teatro di crisi, includendo pertanto anche le missioni di *peace-enforcing*).

Airone 1991		iracheno	terrestre	CoW
Pellicano 1991-1993	Umanit.	Albania	Terrestre	Autonoma
Sky Monitor 1992-1993	Monit. no-fly zones	Ex-Jugoslavia	Aerea	NATO
UNOSOM-Ibis 1992-1994	Peace- keeping	Somalia	Terrestre	ONU
Maritime Monitor/Sharp Vigilance/Maritime Guard/Sharp Fence/Sharp Guard 1992-1996	Embargo	Mare Adriatico	Navale	NATO/UEO
UNOMOZ-Albatros 1993-1994	Peace- keeping	Mozambico	Terrestre	ONU
Ippocampo-Entebbe 1994	Evac.	Ruanda	Aereo- terrestre	Autonoma
Deliberate Force 1995	Combat	Ex-Jugoslavia	Aerea	NATO
IFOR/SFOR/Altea 1995-in atto	Peace- keeping	Bosnia	Terrestre	NATO/UE
Alba 1997	Peace- keeping	Albania	Terrestre- navale	Multilaterale CoW
UNAMET 1999-2000	Peace- keeping	Timor Est	Terrestre	ONU
Joint Guarantor/Allied Harbour/Allied Force 1999	Combat	Albania Macedonia Kossovo	Aereo- terrestre	NATO
KFOR 1999-in atto	Peace- keeping	Kossovo	Terrestre	NATO

Essential Harvest/Amber Fox//Allied Harmony/Concordia 2001-2003	Peace-keeping	Macedonia	Terrestre	NATO/UE
Active Endeavour 2001-in atto	Sorv. Marit.	Mediterraneo	Navale	NATO
ISAF 2002-in atto	Stabiliz.	Afghanistan	Aereo-terrestre	NATO
Enduring Freedom (Nibbio) 2003	Combat	Afghanistan	Terrestre	Multilaterale CoW
Antica Babilonia 2004-2006	Stabiliz.	Iraq	Terrestre	Multilaterale CoW
UNIFIL II 2006-in atto	Peace-keeping	Libano	Terrestre	ONU
NATO Training Mission-Iraq 2004-2011	SSR	Iraq	Terrestre	NATO
Indus 2005	Umanit.	Pakistan	Terrestre	NATO
UNMIS-Nilo 2005	Peace-keeping	Sudan	Terrestre	ONU
EUFOR-Chad 2007-2009	Peace-keeping	Chad	Terrestre	UE
CTF-150/Ocean Shield/ Atalanta 2005-in atto	Anti pirater.	Golfo di Aden	Navale	Multilaterale CoW NATO UE
Odyssey dawn 2011	Combat	Libia	Aereo-navale	NATO

Gli impegni militari italiani all'estero nel periodo trentennale scelto, 1982 – 2012, sono stati ventinove, quasi un nuovo impegno l'anno. La maggioranza di essi, quasi il 40%, è stata rappresentata da missioni di *peacekeeping*, mentre meno del 15% delle missioni si colloca all'estremo opposto della tipologia *combat*. In mezzo a queste due categorie vi sono due missioni intermedie che forse potremmo definire ibride, ossia le due missioni terrestri più importanti del dopoguerra, ISAF e Antica Babilonia. Queste due missioni sono state anche quelle che hanno prodotto un maggior numero di vittime. Difatti, i caduti in questi due teatri ammontano a circa il 70% del totale dei caduti di tutto il trentennio. Interessante notare che le missioni di categoria *combat* (La Prima Guerra del Golfo in Iraq, *Deliberate Force* in Bosnia Erzegovina, *Joint Guarantor* in Kosovo, Nibbio in Afghanistan, *Odissea Dawn* in Libia) non hanno finora avuto nessun caduto, in ragione del fatto che trattasi di impegni a prevalente connotazione aeronautica in contesti di superiorità aerea. Gli impegni di stabilizzazione in primis, e finanche quelli di *peacekeeping*, si pongono in tal senso come i più "letali" a causa della composizione quasi prevalentemente terrestre delle forze impiegate.

Un'altra interessante considerazione riguarda la localizzazione geografica dei teatri d'impiego. L'area di maggiore impegno è stata quella adriatico-balcanica, confermando come la vicinanza geografica necessariamente ha rappresentato uno dei principali *driver* nella determinazione degli interventi militari italiani. Inoltre, in quest'area, le forze militari italiane hanno operato variamente, sia sotto comando NATO, UEO e UE, sia in missioni multilaterali e persino in maniera autonoma, come per l'Operazione Pellicano in Albania, o in posizione *lead* di *coalition of the willing* per l'operazione Alba. Infine, nella regione balcanica le operazioni militari italiane hanno operato sia con tutti i tipi di assetti (a prevalente connotazione area, navale e terrestre) e sia in operazioni *combat* che di *peacekeeping*. Gli impegni militari in Bosnia e in Kosovo sono quelli che da più tempo vedono impiegati senza soluzione di continuità assetti italiani di una certa rilevanza, anche a fronte della diminuzione della conflittualità e del progressivo mutamento degli scenari di sicurezza. Tale importanza politico – strategica della regione per il nostro paese dimostra anche la permanente rilevanza della componente geopolitica nella determinazione dei teatri operativi, anche a fronte di una significativa riduzione della conflittualità. Segno che, se spesso sono le necessità di sicurezza e le logiche multilaterali a generare l'avvio di una missione, nel lungo periodo considerazioni di carattere politico possono contribuire anche in maniera significativa a determinare la durata o meno della missione militare.

Al secondo posto dei teatri d'impiego vi è l'area mediterraneo – mediorientale, che ha interessato circa un terzo degli interventi militari italiani dell'ultimo trentennio. Anche per quest'area la pluralità di missioni è a connotazione sia terrestre, che aerea, che navale, e talvolta con funzioni *combat*. Tuttavia, per questi ultimi teatri le missioni di *peacekeeping* sono state solamente un paio (benchè importanti nella loro dimensione, se si pensa a UNIFIL II o alla ITALCON dei tempi del Gen. Angioni), mentre impegni più “attivi”, quali missioni di stabilizzazione, o di embargo *enforcing*, *security sector reform*, o protezione del traffico mercantile, sono risultati essere più comuni. Analogamente, quasi tutte le missioni relative all'ambito mediorientale hanno visto il loro inquadramento in *framework* multilaterale/*coalition of the willings*. Una parte non piccola, circa un sesto, degli impegni militari italiani si è concentrata nell'Africa Subsahariana – dove venti anni fa si ebbe la prima sfortunata missione *challenging* delle Nazioni Unite, UNOSOM, il cui esito ha a lungo condizionato le missioni militari nell'area – riguardando però quasi solamente impegni di puro *peacekeeping* e limitati nella loro durata e composizione, quasi prevalentemente terrestre. Le missioni antipirateria nel Golfo di Aden stanno acquisendo una rilevanza sempre più elevata a causa dell'effetto diretto che tali operazioni hanno sulla sicurezza marittima del naviglio commerciale italiano che transita dall'Asia verso l'Europa. Le difficoltà di risolvere a monte il problema della pirateria con operazioni di *state building* sulla terra, aumenteranno l'importanza di questo tipo di operazioni in futuro, come dimostrato anche dall'ampliamento del mandato della missione anti-pirateria della UE, che dal 2012 comprende, oltre alle operazioni marittime, anche la possibilità di operazioni militari sulla costa.

A sé stante, rispetto alle altre tipologie di intervento, potremmo considerare l'impegno italiano in Afghanistan. Esso rappresenta l'unico impegno militare di rilievo in Asia compiuto dalle Forze Armate Italiane e, tanto per la sua durata che per il numero di caduti registrati in combattimento, costituisce il più importante impiego di forze aereo-terrestri delle nostre Forze Armate dai tempi delle seconda guerra mondiale. Per un breve periodo, questo teatro ha addirittura visto anche lo schieramento dell'unica operazione terrestre di tipo *combat* mai verificatasi per il nostro strumento miliare del secondo dopoguerra, la Task Force Nibbio (1000 uomini, febbraio – settembre 2003) con cui abbiamo partecipato al passaggio dalla terza alla quarta fase dell'operazione *Enduring Freedom*. Il mandato della missione comprendeva, oltre al controllo del territorio e l'interdizione della propria area di responsabilità, anche la neutralizzazione e distruzione di sacche di gruppi combattenti terroristici e delle loro basi operative.

Le missioni militari italiane hanno visto un dominante impegno prevalente degli assetti terrestri, oltre il 50%, che aumenta ulteriormente se si considera i casi delle missioni con assetti aereo-terrestri e terrestri-navali. Si tratta di dati che non possono stupire, dal momento che la maggior parte degli impegni si è focalizzata in azioni di *peacekeeping*, di norma missioni a quasi prevalente connotazione terrestre. Gli impegni di carattere prevalentemente navale hanno riguardato circa un quinto dei casi esaminati, mentre un decimo sono quelli a connotazione aerea. È interessante notare che la missione *Odissea Dawn* in Libia è stata il primo caso nell'arco di tempo preso in considerazione di missione condotta con forze aereo – navali. Ovviamente, le missioni navali ed aeree sono quasi interamente missioni di natura *combat*.

Osservando la durata nel tempo delle missioni, appare che gli impegni di tipo *combat* siano quelli di più breve durata (sempre misurabile in termini di mesi), mentre sforzi in tal senso ben più estesi sono stati evidenziati da tutte le missioni di stabilizzazione e dalle più importanti missioni di *peacekeeping* come UNIFIL II e KFOR. Anche gli impegni anti-pirateria, che per certi versi possono essere considerati i corrispettivi marittimi delle missioni terrestri di stabilizzazione, durano da anni senza soluzione di continuità. Le restanti missioni con assetti navali, con la pur rilevante eccezione della missione *Active Endeavour*, si collocano di solito in una posizione intermedia fra gli estremi della durata del *peacekeeping* e del *combat*;

L'Alleanza Atlantica, in tal senso, ha rappresentato e continua a rimanere l'organizzazione quadro di riferimento per quasi la metà degli impegni militari all'estero dell'Italia, mentre Nazioni Unite e Unione Europea hanno rappresentato ciascuna poco meno di un quinto dei contesti di riferimento delle operazioni nazionali. La NATO continua a dimostrare la sua versatilità per le diverse tipologie di intervento militare, da quelle di natura *combat*, a quelle di *peacekeeping*, a quelle di stabilizzazione o umanitarie. La parte restante degli impegni del nostro strumento militare in missioni all'estero ha riguardato o contesti multilaterali/*coalition of the willings*, o i pochi casi di impegni nazionali autonomi.

Infine, qualche considerazione su alcuni caratteri operativi delle missioni militari italiane all'estero a partire da una valutazione delle esperienze degli ultimi due decenni che potrebbero produrre conseguenze anche sul *procurement*. Gli anni novanta hanno visto una tendenza verso la *lightness* degli equipaggiamenti e dei mezzi, allo scopo di esaltare la proiettabilità delle forze, in contesti operativi *post-conflict* e in ambienti multinazionali che vedono il supporto di grandi potenze con capacità *full spectrum*. Su tali esigenze sono state costruite le forze di reazione rapida, sia

nazionali che multinazionali, che hanno visto il passaggio da componenti corazzate verso componenti blindate, ruotate e *all terrain*. Tuttavia, in alcuni teatri operativi, questo approccio ha mostrato degli importanti limiti a causa dell'alto livello di contrasto asimmetrico portato dalle forze ostili ed in particolare al massiccio ricorso agli *Improvised Explosive Device* (IED), ma anche razzi RPG o persino granate anticarro lanciabili a mano. Ciò ha portato in alcuni casi ad un ritorno agli *Infantry Fighting Vehicle* (IFV) e *Main Battle Tank* (MTB), ma soprattutto all'impiego di veicoli *Mine Resistant Ambush Protected* (MRAP). Un'altra caratteristica delle dottrine operative dello scorso ventennio è legata alla cosiddetta *jointness*, ossia alla tendenza verso una maggiore specializzazione delle varie Forze Armate, che dovrebbero rimanere il più possibile legate alla loro natura originaria, ed una conseguente sempre più stretta e necessaria integrazione tra le capacità delle differenti Forze¹⁴. Il processo sempre più spinto di costruzione di forze *Joint* (integrazione tra almeno due FFAA) e *Combined* (integrazione tra FFAA di almeno due paesi) rappresenta sicuramente un utile strumento per raggiungere un sempre maggiore livello di efficacia delle forze e – da non trascurare in un'epoca di costrizioni di bilancio – di riduzione dei costi del loro approntamento. Tuttavia, le principali missioni nazionali all'estero negli scorsi due decenni sono state condotte con un impiego di forze piuttosto compartimentato e sostanzialmente svolto per *branch of service*. Nel caso del Kosovo e della Libia, le operazioni sono state condotte nel solo ambiente aereo, così come le missioni antipirateria e di *embargo enforcing* sono condotte dalle sole forze navali, mentre le missioni *boots on the ground*, anche quelle più *demanding* come in Iraq e Afghanistan, hanno visto l'impiego pressoché esclusivo di eserciti, con le aeronautiche impiegate in funzione di supporto e con significative preclusioni delle funzioni *combat*. La questione della maggiore o minore unificazione delle forze non è affatto questione secondaria in quanto è legata sia al quadro strategico d'impiego, sia al ruolo politico che si vuole giocare all'interno di una coalizione militare. Modelli estremamente unificati delle forze per un impiego all'estero tendono a ridurre le opzioni politiche di gestione del conflitto e si addicono maggiormente a paesi piccoli che devono puntare tutto sulla specializzazione o a paesi più grandi ma che hanno interessi marginali nel conflitto in corso. I processi di riforma della Forza Armata avvengono in un momento eccezionale che vede sia la riduzione dei bilanci, sia il progressivo mutamento nelle tipologie di conflittualità future che, a differenza degli anni

¹⁴ Vedi ad esempio William A. Owens, *Living Jointness*, JFQ, Winter 1993 – 1994, p. 7 – 14.

passati, non possono escludere la possibilità di nuovi conflitti di tipo simmetrico. Dunque, è importante che la riforma in corso – pur dovendo necessariamente procedere ad una riduzione della Forza – non penalizzi eccessivamente sia in termini quantitativi che qualitativi le capacità militari italiane che ancora – almeno sulla carta – rappresentano una capacità militare *full spectrum*. Saranno fondamentali le scelte attuative del progetto di riforma che – come già avvenuto in passato – si basa sulla formula meno quantità più qualità. Negli anni novanta si passò da un modello da 300.000 uomini basato prevalentemente sulla leva obbligatoria, che costava 1,5% del PIL ma che consentiva una bassissima *power projection*, ad un modello significativamente più piccolo che con il 40% in meno del personale e budget significativamente ridotti poteva dare un *output* in termini operativi molto superiori rispetto al modello precedente¹⁵. Oggi siamo di fronte ad un ulteriore balzo in avanti del modello di Difesa italiano. I trend di riduzione dei bilanci della Difesa uniti a quelli dei cambiamenti nel settore dell'industria per la Difesa produrranno uno strumento militare che tenderà a stressare sempre più le capacità “*joint and combined*”, tendendo a sacrificare una parte importante delle capacità *full spectrum*. Tale processo, forse inevitabile, dovrà essere affrontato con la dovuta attenzione, in particolare per quanto riguarda l'Esercito, che rappresenta l'ambito su cui maggiormente si abatteranno i tagli di personale e di reparti. Difatti, proprio per la funzione esercito, l'elemento quantitativo risulta importante e non può essere trattato come una variabile indipendente che può essere ridotta a piacimento e magari sostituita con miglioramenti tecnologici.

c. L'evoluzione della Funzione Difesa in Italia

Da circa trent'anni l'Italia riveste un ruolo di primo piano nelle missioni militari internazionali. Tre decenni di operazioni militari con uomini e mezzi che hanno contribuito a segnare il processo di evoluzione dello strumento militare nazionale e hanno modificato il rapporto delle FFAA con il paese. L'avvento delle missioni militari all'estero ha posto in particolare evidenza una tra le molteplici funzioni delle FFAA, quella “internazionalista”, avviando una tendenza che si sarebbe incrementata nel corso degli anni. Tuttavia, la funzione internazionale delle FFAA resta una

¹⁵ Una ricerca curata dall'Istituto ISTRID del 2006 valuta in 6 volte maggiore l'aumento delle capacità operative del modello di Difesa italiano dopo la transizione. Cfr. Gen. C.A. Agostino Pedone, Gen. B. Luigi Morrone, Prof. Daniele Cellamare, *Interoperabilità tra le Forze Armate in campo nazionale, internazionale, multinazionale*, ISTRID 2006.

delle molteplici funzioni dello strumento militare, la cui efficienza organizzativa ed operativa è una delle principali ragioni di esistenza stessa delle organizzazioni statuali. Difatti quasi tutte le nazioni del mondo, con alcune minori eccezioni, dispongono di Forze Armate e strumenti militari che tradizionalmente vengono intesi come una necessità ineludibile per la garanzia della difesa di un qualsiasi Stato che voglia conservare le proprie prerogative di sovranità e indipendenza. Le Forze Armate, pur nascendo con delle funzioni principali ben definite, progressivamente hanno assunto una pluralità di funzioni anche molto diverse tra loro, che oggi costituiscono un patrimonio delle FFAA occidentali che merita essere brevemente analizzato.

La funzione principale delle Forze Armate è naturalmente la *Funzione politico – territoriale*. La difesa del territorio, dei cittadini, della sovranità, del sistema di governo e dell'ordinamento costituzionale: sono le funzioni *core* che in ultima analisi costituiscono la *raison d'être* dello strumento militare nazionale, quelle che ancora portano con sé *l'imprinting* fondativo originale e non sono funzioni derivate nel tempo dovute ai mutati scenari internazionali. Sono funzioni primarie, che realisticamente mai scompariranno dalle organizzazioni statuali umane, almeno così come noi le conosciamo oggi, e che sottendono all'esistenza stessa delle costose e complesse macchine organizzative deputate all'uso legittimo ed istituzionalizzato della forza armata;

La *Funzione di potenza*: i sistemi umani organizzati sotto forma statale non vivono in un vuoto pneumatico, ma sono parte di micro-sistemi regionali e macro sistemi-globali la cui grammatica è comunque rappresentata dai rapporti di potenza, siano essi di natura economica, finanziaria, politica, culturale, militare, identitaria, ideologica, tecnologica, industriale, occupazionale, territoriale, demografica etc. Tutte queste competizioni costruiscono una rete complessa di concorrenza - collaborazione - conflitto tra gli Stati ed i governi del sistema internazionale, ed hanno come risultanza la costruzione di temporanee gerarchie di rapporti di potenza. Il ventennio passato ha dimostrato che le illusioni che tali rapporti gerarchici di potenza fossero espressione del mondo della guerra fredda o dei mondi precedenti al secondo conflitto mondiale si sono purtroppo rivelate delle superficiali illusioni. Le gerarchie di potenza internazionali non sono stabili e definite – non lo erano neanche nel periodo della guerra fredda – e non lo sono oggi più che mai. Questo perché mutevoli sono le basi demografiche, sociali, economiche, ideologiche e politiche della ricchezza delle nazioni e del loro benessere. Fermo restando che tutti i paesi mirano al miglioramento della propria condizione, la mutabilità della scala gerarchica dei rapporti di potenza divide i paesi in due grandi categorie: *conservatori dello status quo* e

revisionisti. I primi mirano ad accrescere la propria potenza mantenendo la struttura vigente del sistema internazionale esistente che li vede in posizioni di primato o vantaggiose; i secondi, al contrario, mirano ad accrescere il proprio ruolo modificando il proprio posizionamento o addirittura cercando di modificare la natura stessa del sistema internazionale. Il processo di ascesa o discesa in questa scala gerarchica, così come i tentativi di alterare le regole “ordinatrici” del sistema portano a conflitti tra paesi, coalizioni, blocchi regionali, ideologici o di intenti. In assenza di un potere terzo capace di risolvere i conflitti o di imporre il rispetto delle soluzioni concordate, resta alla potenza militare, sia deterrente che di *compellence*, non solo il compito di risolvere con l’uso o la minaccia dell’uso della forza eventuali ostilità, ma anche quello di rendere “reale” il confronto politico, delimitando il campo delle ambizioni politico-strategiche di ogni paese all’effettiva capacità di sostenerle anche di fronte ad una opposizione mediante l’uso della forza. In altre parole, è la potenza militare di un paese – o di una coalizione di paesi – a produrre il “carburante” delle sue capacità politico-diplomatiche. Anche per questo, generalmente, gli Stati più influenti del pianeta ambiscono a cumulare, conservare e mantenere una capacità di potenza superiore a quella necessaria per la sola difesa del proprio territorio. È importante tenere ben presente che i fattori produttori di potenza cambiano al mutare delle epoche storiche e/o dei contesti geopolitici globali o regionali di riferimento. *La funzione di potenza della Difesa consente a ciascun paese di poter esercitare una propria influenza nei processi di revisione o di conservazione dell’ordine internazionale.*

Funzioni interne: queste possono essere di vario tipo e vanno dalla Sicurezza del Territorio, ad un ruolo di ausilio alle forze di polizia per il mantenimento dell’ordine pubblico, fino al concorso ad attività di protezione civile, o persino di politiche pubbliche infrastrutturali (come, ad esempio, nel caso del supporto dei battaglioni costruzioni in taluni paesi in via di sviluppo) e di servizi ritenuti utili allo sviluppo di un Paese (come nel caso di politiche di vaccinazioni o sminamento in situazioni *post-conflict*). Nel caso dell’Italia, la Funzione interna riveste un ruolo particolarmente importante in virtù della collocazione della componente Carabinieri all’interno delle Forze Armate. Complessivamente per l’Italia la funzione Sicurezza del Territorio assorbe circa un quarto dell’intero bilancio della Difesa.

Funzione di *leverage* internazionale: sono riferite, dai tempi della Società delle Nazioni ma soprattutto dalla fondazione del sistema delle Nazioni Unite, alle possibilità di ritorni politici per quegli Stati che decidono di mettere a disposizione i propri strumenti militari per missioni multinazionali e/o multilaterali volte al mantenimento dell’ordine internazionale e della

sicurezza internazionali, siano esse missioni di pace, di interposizione, di stabilizzazione, etc. Nella maggioranza di tali missioni, solitamente, in gioco non sono coinvolti interessi diretti, che al contrario potrebbero rappresentare dei fattori inibitori (argomenti in passato utilizzati per limitare l'impegno militare dell'Italia in teatri come i Balcani o il Corno d'Africa) quanto piuttosto le possibilità di ricadute di *leverage* internazionale, da spendere in sede multilaterale. L'importanza di tale funzione è progressivamente cresciuta con il passare del tempo nel secondo dopoguerra, ed oggi essa si riferisce non soltanto alle principali organizzazioni internazionali a carattere universale, quanto anche a organizzazioni di sicurezza regionali, come l'Unione Europa, la NATO e l'Unione Africana.

Funzioni occupazionali: sono relative alla costruzione di modelli di Forze Armate che orientati anche a produrre significativi effetti occupazionali e di ammortizzatore sociale di determinate quote di forza lavoro di difficile assorbimento, specialmente da aree depresse di un Paese.

Funzioni produttive e di ricerca e sviluppo: queste sono più che altro relative al ruolo del *procurement* e dei suoi rapporti con l'industria nazionale della difesa in qualità di traino tecnologico e della sua posizione nel tessuto produttivo di un Paese. Per questa importante funzione sono fondamentali gli stanziamenti per la ricerca e sviluppo e per l'investimento, che consentono di partecipare ad avanzati programmi internazionali di cooperazione militare, cementando in tal modo le alleanze politico-strategiche, ed aumentando il livello delle capacità tecnologiche nazionali a quello dei principali *partner* internazionali. Le potenziali ricadute sull'industria civile rappresentano un'ulteriore conseguenza della funzione produttiva della Difesa. In Italia il sistema industriale nazionale ha enormemente beneficiato dal travaso di tecnologie dal militare al civile. Le commesse militari sono state un volano di ricerca, produzione ed occupazione, specialmente nei periodi di crisi economica.

Funzioni di trasferimento di capacità: Le Forze Armate non rappresentano solamente una capacità d'impiego, ma anche una capacità di "saper fare", che può essere gestita al pari di un'altra risorsa e rappresenta un'*asset* particolarmente pregiato che può essere trasferito a paesi amici ed alleati bisognosi di aumentare le proprie capacità di sicurezza. Questa funzione è divenuta sempre più importante nel contesto strategico recente in virtù del fatto che il trasferimento di capacità militari diviene spesso fondamentale negli scenari *post-conflict* delle missioni internazionali ove spesso si opera all'interno di contesti in cui le strutture statuali sono state distrutte dal conflitto o dalle sue successive conseguenze (come nel caso dell'Iraq) oppure



sono inesistenti a causa del prolungarsi della mancanza di organizzazione statale per periodi significativi di tempo (come è il caso per i numerosi *failed states*, dall'Afghanistan alla Somalia).

Se tali sono le diverse funzioni possibile dell'uso della forza organizzata da parte degli Stati e che corrispondono ad altrettante classiche ragioni di essere della Difesa, occorre quantomeno rilevare che con sempre maggiore ricorrenza sta emergendo in Occidente un impiego della forza che per i caratteri e le metodologie del suo utilizzo si distingue dei precedenti e che si potrebbe definire un impiego umanitario o democratizzante delle forze armate. Sempre più ricorrenti, difatti, sono i casi in cui apposite coalizioni internazionali vengono costruite con lo scopo specifico di intervenire all'interno di Stati sovrani per impedire che le Forze Armate governative portino avanti repressioni di opposizioni politiche o etniche mediante un uso indiscriminato della forza che violi i diritti dell'uomo e le principali convenzioni internazionali. Naturalmente, tali interventi non vanno a costituire una vera e propria "funzione" delle FFAA in quanto molto spesso l'intervento "umanitario" avviene come corollario di altre finalità. Tuttavia, la pseudo-funzione umanitaria assume un valore sempre più rilevante soprattutto in quanto abbinata a fasi crescenti di mediatizzazione che precedono l'intervento militare e costruiscono con maggiore facilità il consenso sociale all'intervento.

Nella fase compresa tra la formazione dell'unità d'Italia e la seconda guerra mondiale le funzioni dominanti della difesa sono state quella di difesa del territorio e quella della politica di potenza. Difatti, il quadro internazionale di mutevoli alleanze e di elevata facilità all'uso della forza nelle relazioni internazionali produceva una costante indeterminabilità della provenienza delle possibili minacce al territorio nazionale facendo aumentare notevolmente il peso specifico di tale funzione sull'organizzazione dello strumento militare. Allo stesso modo, all'epoca lo status di grande potenza imponeva il mantenimento di grandi flotte e l'acquisizione e conservazione di colonie, dando vita ad un'ampia tipologia di conflitti coloniali. Anche la funzione interna aveva la sua ampia rilevanza, con il frequente utilizzo delle Forze Armate per ragioni di ordine pubblico ed in particolare per la lotta al brigantaggio al Sud e per le repressione delle rivolte sociali a carattere rivoluzionario. In questa fase storica le missioni internazionali erano ancora a livello embrionale se paragonate con lo sviluppo successivo, anche se non sono mancati casi importanti di impegni oltremare a partire dalla partecipazione alla Guerra di Crimea del Regno di Sardegna – concepita proprio allo scopo di mettere lo Stato italico sul piano delle principali potenze dell'epoca e costruire la propria politica di potenza che avrebbe reso possibile





L'unità d'Italia – fino alla partecipazione all'intervento in Cina in occasione della rivolta dei boxer e alle missioni della Società delle Nazioni negli anni venti e trenta. Importante era anche la funzione industriale della Difesa, visto che all'epoca buona parte degli armamenti necessari per il mantenimento di un ruolo di grande potenza doveva essere prodotta internamente. In contrasto con la situazione attuale, spicca la bassa funzione occupazionale, dovuta al fatto che gli eserciti di leva di massa rendevano secondario il ruolo di questo fattore.

Dopo la sconfitta militare nella seconda guerra mondiale, il necessario declassamento del nostro paese dallo status di grande a quello di media potenza, ed il consolidarsi del sistema delle Nazioni Unite e di altri organismi regionali che limitano sia l'uso della forza che la sovranità del paese, si verifica una sostanziale modifica nelle principali funzioni della Difesa italiana. Resta ovviamente alta la funzione della Difesa del territorio in quanto la polarizzazione del mondo in due blocchi comportava l'esatta identificazione del tipo di minaccia, letale ed incombente, verso il territorio italiano; al tempo stesso diminuiva la funzione di politica di potenza, anche in virtù dell'affermarsi della deterrenza nucleare come principale fattore di potenza con la conseguente marginalizzazione degli Stati che ne erano privi. Si rafforza al contempo la funzione internazionale, con la partecipazione con intensità sempre crescente a missioni militari come quella in Congo, quella in Libano, il salvataggio dei profughi vietnamiti in fuga dal Sud dopo la vittoria del Nord comunista (Boat people), e la protezione del traffico marittimo nel Golfo Persico.

La fine della guerra fredda ha comportato la conflagrazione mondiale di numerose nuove instabilità ed il conseguente accrescersi d'interventi multilaterali necessari per tentare di riportare ordine, ma soprattutto sicurezza, nel "disordine mondiale". In un tale sistema, scemano e si appannano le tradizionali distinzioni fra piccole e medie potenze (ma non fra grandi e superpotenze), mentre si evidenzia la riduzione del *leverage* primario del contesto euro-atlantico sugli affari mondiali. Gli anni novanta, almeno fino alla rottura dell'undici settembre si sviluppano attorno a paradigmi ideologici e culturali che prescrivono una perdita di importanza della distinzione fra ambito interno ed esterno degli Stati, ed un processo di de-statalizzazione in favore di una integrazione globale dei sistemi produttivi e sociali. Ciò ha conseguenze anche sull'identificazione dei rischi e delle minacce alla sicurezza, che conseguentemente tendono a venire "trans-nazionalizzati" nella loro natura. Per quanto riguarda le funzioni Difesa identificate, il periodo post-89 è caratterizzato da una diminuzione importante e significativa della *funzione di protezione territoriale* delle Forze



Armata. L'Italia si trova oramai ad appartenere alla più potente alleanza militare sopravvissuta alla guerra fredda e lo stesso estero vicino diviene un'area d'espansione politico – militare euro-atlantica, con una trasformazione degli antichi avversari in prossimi alleati. Anche la guerra in Jugoslavia, che ha luogo alle porte di casa, non travalica i confini di una pur sanguinosa guerra civile non generando rischi elevati per la sicurezza nazionale. Aumentano tuttavia molte altre funzioni della Difesa, che nel rigido contesto geopolitico precedente avevano minori possibilità di espressione. Aumenta il grado di mobilità nel sistema gerarchico di potere internazionale e conseguentemente di competizione internazionale, rendendo politicamente meno costosa la riproposizione di politiche di potenza. Allo stesso tempo si apre la grande stagione del multilateralismo e dell'espansione delle Organizzazioni Internazionali, anche come presunta alternativa alla sovranità statale per raggiungere delicati e complessi equilibri di governance globale. La scomparsa dell'URSS e l'affievolirsi della deterrenza nucleare rendono possibili frequenti iniziative militari multilaterali di tutela dell'ordine internazionale in Europa, Africa ed Asia. Tra i principali organismi politici mondiali, pur diversi tra loro ma operanti nel campo della sicurezza internazionale, si avvia una complessa partita di competizione/divisione del lavoro, in particolare tra NATO, UE e UN. L'Italia, forte della sua scelta multilateralista, tenta di mantenere un attivo impegno militare in missioni internazionali con tutte e tre le dimensioni multilaterali, (atlantica, regionale europea, mondiale) che in alcuni casi cooperano, in altri si sovrappongono in altri ancora si ostacolano. La prevalenza della funzione internazionale della Difesa in questi anni produce un livello di impegno militare fuori area mai conosciuto in passato, e che probabilmente rappresenta anche un picco che difficilmente sarà replicato in futuro. Anche la funzione interna delle FFAA conosce un'espansione del suo impiego a causa dell'indebolimento del sistema politico-istituzionale nazionale, all'elevarsi della sfida posta dalla criminalità organizzata nonché all'emersione di problematiche trans-nazionali, quali l'immigrazione clandestina ed il terrorismo. Il *trend* caratterizzante del dopo 89 è dunque quello di una diminuzione delle minacce vitali, dirette ed incombenti al territorio nazionale ed il contemporaneo accrescere di numerose altre esigenze tipologicamente diversificate e soprattutto destrutturate tra loro, ossia non riconducibili ad un'unica strategia politica o militare di un avversario. Negli stessi anni si affermano anche i primi principi dell'interventismo umanitario, dalla no *fly-zone* sull'Iraq settentrionale fino all'intervento contro la Jugoslavia del 1998. Al classico *peace-keeping* stile Nazioni Unite si affiancano nuove e più complesse missioni di *human security* che tutt'ora rappresentano una delle principali motivazioni per l'uso

della forza da parte dell'Occidente, come dimostrato anche dal caso della Libia. Dopo il 2001, al peace-keeping di nuova generazione e all'interventismo umanitario si aggiunge la guerra globale al terrorismo voluta dagli americani e che coinvolge non solo i tradizionali alleati atlantici, ma un più esteso gruppo di paesi.

d. Gli scenari della conflittualità del 2011. Prospettive per il futuro

Con oltre venti guerre in corso di significativa portata, almeno altrettante guerre ad intensità minore, svariate decine di conflitti violenti e centinaia di conflitti latenti più o meno violenti, il 2011 può sicuramente essere definito un anno ad alta conflittualità che lascia intravedere come la guerra ed il suo opposto – ovvero le capacità di costruire la sicurezza e di gestire i conflitti violenti – resteranno ancora a lungo una variante determinante del sistema internazionale¹⁶. La guerra oggi continua a mietere il suo tributo di vittime e distruzioni, nonostante la fine della guerra fredda, la caduta del comunismo, l'avvento delle guerre umanitarie, numerosi tentativi d'esportazione della democrazia, un decennio di guerra al terrorismo e la cablatura del mondo in un sistema globale di valori politico-economici da cui nemmeno la Corea del Nord può restare immune. Sono guerre spesso non combattute tra Stati sovrani ma riguardano conflitti interni, che a volte coinvolgono più Paesi.

Secondo il prestigioso istituto tedesco *Heidelberg Institute for International Conflict Research*, il 2011 è stato un anno record per il numero di guerre in corso, superando i valori toccati negli ultimi 50 anni, ossia da quando l'IIK conduce le proprie analisi. Nella piramide della conflittualità che parte dal gradino più basso delle dispute che non trovano una soluzione politica fino alle guerre aperte (nella terminologia dell'IIK *disputes, non violent crises, violent crises, limited wars, wars*) è evidente che il mondo dispone di un serbatoio pressoché inesauribile di conflitti potenziali dalla natura più diversa (ideologica, religiosa, territoriale, identitaria, per le risorse,

¹⁶ I dati relativi alla conflittualità riportati in questo articolo sono tratti dal Barometro della Conflittualità 2011 pubblicato dall'*Heidelberg institute for international conflict research*. Pur utilizzando un metro troppo elastico di definizione di conflitto e non distinguendo in maniera opportuna tra conflitti interstatuali e conflitti infrastatali, il Barometro dei Conflitti dell'Università di Heidelberg resta la più attendibile e documentata pubblicazione sul tema delle conflittualità violente e delle guerre.

di potenza, ecc.), che è influenzato ma non determinato dalla struttura del sistema internazionale e dal *balance of power* globale. In altre parole, un'analisi attenta della conflittualità dell'ultimo ventennio non potrebbe non evidenziare come alla riduzione delle conflittualità e delle divergenze sistemiche non sembra corrispondere un uguale riduzione a livello infrastatale o intrastatale, né una riduzione nella radicalizzazione di vecchi conflitti né un calo nella apertura di nuove forme di conflittualità.

Anzi, l'ideologia democratica delle guerre umanitarie e del diritto d'ingerenza umanitario che si è sviluppata nell'ultimo ventennio – con il decisivo supporto dei media occidentali – ha contribuito a far diventare guerre internazionali quelle che in passato erano conflittualità interne di portata minore. In un contesto dove l'informazione è sempre più accessibile, di portata globale, sempre più veloce e sempre meno verificabile, è aumentato anche il ruolo dei moltiplicatori – o dei silenziatori – delle conflittualità. Media e ONG hanno assunto un ruolo oramai determinante nella selezione, preparazione e giustificazione delle guerre contemporanee lasciando però nell'ombra decine e decine di conflitti. Inoltre, i media e l'azione delle ONG hanno chiaramente dimostrato di possedere non solo l'effetto di mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale su un determinato conflitto, ma anche la moltiplicazione stessa della violenza nel conflitto: i conflitti “illuminati” dai media, dall'azione delle ONG e dall'opinione pubblica internazionale tendono spesso ad intensificarsi e ad aumentare di potenza anche nel volgere di poche settimane e mesi, diventando dei magneti per l'attrazione di risorse finanziarie e capacità militari, alla cui fornitura competono una vasta gamma di attori statuali e non statuali. I conflitti, dunque, possono venire accesi o spenti, in una complessa partita di potere globale in cui alcune guerre vengono dimenticate o abbandonate, magari nonostante le dimensioni rilevanti, ed altre conflittualità secondarie vengono invece esasperate e fatte crescere artificialmente. Esiste dunque una politica della conflittualità, fatta di scelte, di priorità, di graduatorie, di missioni *di peacekeeping*, di interventi più o meno necessari. Una politica che in gran parte sfugge al diritto internazionale e solo in parte passa attraverso il sistema onusiano.

Un fenomeno interessante, inoltre, appare essere quello della intermittenza mediatica dei conflitti, ossia della sovraesposizione sui media globali che certi conflitti hanno nell'imminenza di un intervento militare e della loro successiva sparizione al termine dell'intervento, indipendentemente dal fatto se la conflittualità interna che aveva originato l'intervento sia o meno risolta. È il caso di conflitti come quello afgano, quello iracheno, ma

anche della più recente guerra libica. La cosiddetta “guerra dopo la guerra”¹⁷, ossia il deterioramento della situazione interna dopo la caduta dei regimi e l’apertura di nuove conflittualità viene presto dimenticata ed oscurata alla pubblica opinione. La conflittualità post-bellica è decisamente meno mediatizzata della conflittualità pre-bellica; mentre la prima serve a giustificare l’intervento armato, la persistenza della conflittualità post-bellica solitamente mette in dubbio l’efficacia dell’intervento militare, e soprattutto i suoi fini, mettendo in discussione il punto di vista umanitario e quello della democratizzazione, due motivazioni che spesso sono la giustificazione per gli interventi militari occidentali, ai quali però, difficilmente segue l’instaurazione di regimi democratici o l’istituzione di regimi di tutela dei diritti dell’uomo efficaci e compatibili con gli standard occidentali.

Oggi, una quota importante di guerre – e in particolare i conflitti maggiori e quelli strategici – è il frutto della politica del *regime change*, ossia dell’intervento militare volto a sostituire leadership politiche antidemocratiche e responsabili di ripetute violazioni dei diritti dell’uomo. Esiste dunque uno spazio ideologico oltre il quale i regimi possono spingersi solo al prezzo di esporsi al rischio di un intervento armato occidentale che oramai prescinde in buona misura dal diritto internazionale e dal divieto di uso della forza che non sia per legittima difesa, come previsto dall’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. L’Occidente è dunque un importante produttore di conflittualità in diverse parti del pianeta e mantiene il più ampio dispiegamento di forze militari impegnate in scenari *post conflict*.

Un altro rilevante scenario di conflittualità è rappresentato dallo spazio post-sovietico. In questa vasta regione euro-asiatica numerosi sono i conflitti ad alta intensità che tuttora interessano gli Stati successori dell’URSS ed in particolare la Russia. Molti di questi conflitti sono un’eredità dell’imperialismo totalitario dell’Unione Sovietica ed in particolare della politica staliniana delle nazionalità. Di particolare gravità sono i conflitti originati nell’area del Caucaso dovuti all’incrocio tra il nazionalismo irredentista con i movimenti radicali jihadisti che rivendicano la creazione di un Emirato del Caucaso che comprenderebbe le Repubbliche del Dagestan, della Cecenia, dell’Inguscezia, la Cabardino Balkaria, il Carachay – Cirkassia. Nel 2011 questa cintura islamica del Caucaso russo è stata interessata da violenti atti di ribellione e terrorismo contro la popolazione civile, le forze di sicurezza russe, le istituzioni locali e gli imam moderati filo governativi causando quasi 1.000 vittime.

¹⁷ Fabio Mini, *La guerra dopo la guerra*, Einaudi 2003.

Ma il 2011 ha aperto un altro fronte di conflittualità e di guerre civili nell'area Mediterranea, all'interno del grande sommovimento provocato dalla cosiddetta Primavera Araba. Se la caduta dei regimi autoritari arabi ha gettato le basi per una democratizzazione nel lungo periodo della sponda Sud del Mediterraneo, vero è che la rimozione delle *leadership* autocratiche ha creato un enorme vuoto di potere che ha aperto le porte per numerosi nuovi conflitti interni che possono coinvolgere gli Stati della regione. Nel 2011 lo Yemen è sprofondato in una complessa e sanguinosa guerra civile che ha prodotto migliaia di vittime ed in cui si sono intrecciati almeno tre conflitti, tra forze governative ed opposizione politica, tra governo e formazioni qaediste, tra forze sunnite e sciite. La Libia, dopo la guerra contro il regime di Gheddafi e le forze che lo sostenevano, è in piena anarchia con una precaria situazione di sicurezza e costantemente sull'orlo di una guerra civile mentre il rischio concreto che di frantumi in mini entità è elevato. La Siria è tuttora travagliata da un conflitto interno di difficile soluzione esploso nel 2011, che ha prodotto almeno 5.000 morti, e che vede il governo di Damasco confrontarsi con l'opposizione del Consiglio di Sicurezza Nazionale (SNC) ed il suo braccio armato, l'Esercito Libero Siriano (FSA)

Infine, dal punto di vista delle guerre in corso e delle potenziali nuove conflittualità, particolare attenzione va riservata alla regione dell'Africa Sub Sahariana che si dimostra essere il continente caratterizzato da maggiori *trend* di dinamicità e potrebbe diventare la nuova scacchiera del confronto internazionale tra le vecchie potenze e le nuove potenze emergenti, unendo endemiche cause di instabilità regionali ai cambiamenti prodotti dalla redistribuzione del potere mondiale. Molte delle guerre e dei conflitti di questa regione, in cui avvengono quasi la metà delle guerre, sono ancora di eredità coloniale, aggravate però dai regimi dispotici post-coloniali e dal loro intreccio con la conflittualità delocalizzata della guerra fredda. Il 2011 ha visto avverarsi per l'Africa un fatto storico, ossia l'indipendenza del Sud Sudan da Khartoum dopo decenni di conflitto per la secessione. È la prima volta che i confini ereditati dalla decolonizzazione vengono rimessi in discussione nel continente africano, un continente la cui cultura politica aveva da decenni estromesso dalle opzioni possibili il riconoscimento e la legittimazione dei movimenti armati di secessione. Per tale motivo ancora ad oggi sono pochissimi i paesi africani che hanno riconosciuto il Kosovo come Stato indipendente, in quanto in Africa si possono contare centinaia e centinaia di situazioni simili da un punto di vista politico strategico e il loro incoraggiamento metterebbe a dura prova l'integrità territoriale di un ampissimo numero di Stati. Con l'indipendenza del Sud Sudan è finita una guerra di secessione che andava avanti dal 1995, ma la debolezza istituzionale del nuovo Stato, la povertà di mezzi ed il conflitto per le risorse

con Karthoum potrebbero presto produrre nuove conflittualità, come in parte già avvenuto con le tensioni inter-etniche nel Sud Sudan e l'esplosione in territorio Sudanese di un violento conflitto tra il SPLM/A-Nord e il governo di Kartoum nelle regioni del Kordofan meridionale e del Blue Nile. La situazione in Nigeria si è ulteriormente deteriorata al punto che la conflittualità violenta rischia di divenire una generalizzata guerra civile che vede violenti scontri tra le popolazioni Mussulmane del Nord e quelle Cristiane originarie del Sud che vivono al Nord (800 morti e 60.000 rifugiati nel 2011). A questa conflittualità si aggiunge l'intensificarsi dell'attività terrorista del movimento pro Sharia Boko Haram i cui attentati hanno causato circa 600 morti e prodotto decine di migliaia di profughi fuggiti dalle violenze degli attentati. Anche la Somalia, paese che da vent'anni è privo di governo ed è precipitato in una sanguinosa guerra civile, ha visto nel 2011 un'*escalation* della conflittualità con la cacciata degli Shabaab dalla capitale Mogadiscio e l'avvio delle operazioni militari del Kenia nella regione meridionale del Juba. Uno scenario in rapida evoluzione ma che fa temere il ripetersi di un'*escalation* del conflitto come quella avvenuta in seguito all'invasione etiope del 2006.

Se in Europa progressivamente vanno riducendosi le guerre – ma non necessariamente le conflittualità – e l'unico caso di conflitto attivo è quello tra Armenia ed Azerbaijan per il Nagorno Karabak, alle porte d'Europa guerre e conflittualità sono in aumento costante e pericoloso. Lo spazio ex sovietico, quello della primavera araba, e quello dell'Africa Sub Sahariana (tre macro regioni di particolare interesse per l'Italia) vedono la permanenza di numerose conflittualità latenti, ed il radicalizzarsi di antichi conflitti sotto nuove forme della guerra contemporanea. Il 2012, dopo le elezioni in Serbia, potrebbe portare delle novità positive per quanto riguarda l'annosa questione del Kosovo, su cui recentemente il governo di Belgrado e quello di Pristina hanno fatto importanti passi avanti al tavolo tecnico mediato dall'Unione Europea. Eventuali progressi in tal senso potrebbero avere conseguenze positive anche sulla complessa questione bosniaca, rimettendo il paese in marcia verso l'integrazione europea.

Al di fuori dello spazio politico europeo, il mondo degli Stati è ancora un mondo di conflitti e di guerre. Guerre che, forse a differenza del passato, non sono più un monopolio quasi esclusivo degli Stati sovrani ma sono alla portata delle cosiddette società civili, che sempre più spesso prendono le armi – per cause endogene o eterodirette – le une contro le altre o contro i rispettivi governi. Anche per questo il numero dei conflitti interni supera di gran lunga quello dei conflitti tra Stati, con ben 301 conflitti infrastatali e meno di un terzo di conflitti interstatuali. Il costante

mutamento delle forme della conflittualità ed il “nascondersi” delle guerre all’interno degli Stati deboli, falliti o autoritari, non devono farci dimenticare che conflitti e guerre sono ancora parte importante della grammatica delle relazioni internazionali. L’Europa, più o meno pacificata lungo i suoi confini massimi, deve sempre più dedicarsi allo sviluppo di capacità di risoluzione dei conflitti interni agli Stati, specialmente nelle aree calde del mondo che fanno parte del suo estero vicino, ossia Nord Africa, Africa Sub Sahariana, Medio Oriente, Europa Orientale e Caucasia.

e. La trasformazione dell’industria italiana per la Difesa, i campioni nazionali ed il contesto d’integrazione europeo

L’industria italiana per la Difesa rappresenta una parte importante e significativa del settore industriale nazionale. Il fatturato del comparto è di circa l’1% del PIL italiano con 52.000 addetti ed un indotto di circa 200.000 persone¹⁸. Il fatturato complessivo del settore nel 2010 è stato di 13 miliardi di euro (+3,7%) – grosso modo pari alla stessa spesa dello Stato per la funzione Difesa – e per oltre metà è stato prodotto dall’esportazione. L’Export delle industrie italiane per la Difesa è difatti pari al 2% del totale dell’export nazionale. Un dato che rende il saldo della bilancia dei pagamenti del settore superiore ai 4 miliardi di euro, contribuendo al finanziamento del nostro deficit commerciale. Importante è la quota dei ricavi del settore che viene re-investita in progetti di Ricerca Sviluppo. È un’industria il cui “mercato” ha caratteristiche particolari, diverse per dinamiche, attori e specificità dai mercati dei beni di consumo. È un mercato che vive di commesse pubbliche e di costosi programmi di ricerca e sviluppo pluriennali, anch’essi finanziati dai governi spesso attraverso complesse collaborazioni industriali internazionali, e dove dominante e determinante resta il ruolo dello Stato. Per dimensioni il settore industriale italiano della difesa occupa il settimo posto nel mondo ed il quarto posto in Europa. Negli scorsi anni l’Italia è riuscita ad entrare nei maggiori programmi cooperativi internazionali, quali il Tornado, l’EFA, il JSF, l’NH90, le Fregate multimissione FREMM, i sistemi missilistici PAAMS/FSAF e Meteor, il sistema satellitare di posizionamento globale Galileo, ricoprendo ruoli di primo piano che hanno consentito la creazione di un’importante eccellenza nazionale in diversi settori dell’industria della Difesa. Ciò è stato reso possibile grazie alla presenza d’importanti investimenti da parte dello Stato italiano che difficilmente saranno raggiunti in futuro.

¹⁸ Dati AIAD 2010.



L'industria italiana del settore Aereospazio e Difesa è basata su una filiera composta da tre livelli. Il primo livello è composto dai grandi soggetti, i "campioni nazionali" che rappresentano punte d'eccellenza mondiale dell'industria della Difesa che producono sistemi d'arma complessi e integrazione di sistemi. I quattro grandi sono Finmeccanica (attiva nei settori dell'aeronautica, dell'elicotteristica, dei sistemi di difesa e nell'elettronica per la sicurezza), Fincantieri (primo partner della Marina Militare italiana e leader mondiale nella progettazione e costruzione di navi mercantili, passeggeri e militari), Avio (leader mondiale nel settore della propulsione aerospaziale) e Iveco Defence Vehicles (dedicata alla progettazione e produzione di veicoli multiruolo, autocarri tattici e veicoli blindati ruotati)¹⁹.

Sotto il livello dei grandi 4 *players* ricordati, vi è un secondo livello costituito da un piccolo gruppo di società di medie dimensioni, spesso partecipate dalle *majors*, e specializzate nella produzione di singoli apparati o sottosistemi. Il terzo livello è invece costituito da piccole e medie imprese che lavorano in subappalto per altre aziende producendo componentistica e servizi per le industrie dei primi due livelli.

Il comparto aeronautico e dell'elettronica della difesa è dominato dal principale gruppo italiano del settore, ossia la holding Finmeccanica. Il gruppo ha al suo attivo un portafoglio di prodotti ad alta tecnologia nel campo aeronautico (Alenia Aeronautica, Alenia Aermacchi) dell'elicotteristica (AgustaWestland), nei sistemi di difesa (WASS, Oto Melara, MBDA), nell'elettronica per la difesa (Selex Sistemi Integrati, Selex Galileo, Selex Communications) e nel settore aereospazio con le *joint ventures* assieme alla francese Thales. In particolare l'Italia vanta capacità di punta sia nel segmento dell'ala rotante che in quello dell'ala fissa. AgustaWestland rappresenta uno tra i principali quattro produttori mondiali del settore ed è ormai divenuta un *player* globale grazie alle acquisizioni di stabilimenti produttivi negli USA, in Polonia e alle joint-ventures in Russia, Turchia ed India. In quest'ultimo paese è stata costituita una *joint venture* con il gruppo Tata Sons per l'assemblaggio finale del AW139. Il segmento dell'ala fissa si basa prevalentemente sulle competenze di Alenia Aeronautica e delle sue controllate. Alenia Aeronautica ha costruito una lunga esperienza e capacità grazie ai programmi di cooperazione europea come Eurofighter,

¹⁹ Per un quadro del settore vedi Valerio Briani, *L'industria della Difesa italiana*, Istituto Affari Internazionali – Osservatorio di Politica Internazionale, dicembre 2009 e Pietro Batacchi, *L'industria della Difesa italiana e le cooperazioni internazionali*, Informazioni della Difesa n. 5 2008.



Tornado, ATR ed ha raggiunto particolari livelli d'eccellenza nei velivoli multiruolo, negli addestratori avanzati e nei velivoli per la sorveglianza marittima, ed il trasporto tattico. L'azienda continua a disporre di capacità autonome tecnologiche e produttive di primario livello che le consentono di sviluppare, integrare, realizzare e supportare per l'intero ciclo di vita veicoli militari ad ala fissa. Oltre al proseguimento del progetto dell'Eurofighter Typhoon e della commercializzazione del C27J JCA sono da segnalare l'avvio della produzione del velivolo da addestramento avanzato M-346 Master, un segmento in cui l'Italia possiede la *leadership* a livello mondiale, e la partecipazione dell'azienda al programma F35 – JSF con la realizzazione di infrastrutture, attrezzature e assistenza tecnica (FACO) per la produzione delle ali e l'assemblaggio dei velivoli destinati all'Italia e all'Olanda. Infine AVIO sia nell'ala fissa che nell'ala rotante rappresenta un partner stabile e consolidato dei principali consorzi internazionali sia per la progettazione e produzione di sistemi propulsivi per caccia di superiorità aerea, di attacco al suolo, aerei da trasporto che per l'elicotteristica.

L'industria della cantieristica militare italiana vanta sicuramente un'eccellenza mondiale, che però – come tutta la cantieristica europea – è messa in crisi dal crollo della domanda. Nel corso del 2010 gli ordini mondiali di naviglio militare si sono attestati a poco più di 4 miliardi di euro, con una flessione del 55% rispetto al 2009²⁰. L'era delle grandi commesse europee appare essere oramai alle spalle. Attualmente lo sviluppo industriale del settore militare prosegue con due importanti commesse, relative a programmi bilaterali sviluppati con Francia e Germania, che coinvolgono Fincantieri. Il primo riguarda la costruzione di quattro fregate multiruolo FREMM mentre il secondo è relativo alla costruzione di sottomarini di nuova generazione dotati di un sistema di propulsione su celle a combustibile che utilizzano idrogeno. Lo sviluppo di questo importante ramo dell'industria per la Difesa è sempre più legato all'exportazione, anche se ciò implica delicate e complesse scelte di politica industriale in quanto il *procurement* internazionale della cantieristica è caratterizzato dal *trend* crescente di richiesta dell'apertura di cantieri navali nei paesi acquirenti affinché le navi siano costruite nel loro territorio con l'utilizzo di propria manodopera e materie prime. Ciò pone delle sfide di politica industriale, estera e di difesa molto più complesse che per altri settori del settore. Per quanto riguarda Fincantieri, l'internazionalizzazione del settore vede, oltre alle collaborazioni europee, l'importante scelta strategica della presenza diretta nel mercato USA con l'acquisizione del cantiere Marinette Marine nel Winsconsin e la

²⁰ Rapporto AIAD 2011

costituzione negli Emirati Arabi Uniti della *joint venture* Etihad Ship Building. Queste strategie di internazionalizzazione hanno consentito, anche in un periodo di crisi per il settore, l'aggiudicazione di una commessa per conto della Marina Militare degli Emirati Arabi Uniti per la costruzione di due pattugliatori costieri *stealth* e di 4 unità LCS per il governo USA.

Il settore dei mezzi terrestri dell'industria per la Difesa è un settore di crescente interesse, sempre più rilevante in funzione dell'alto numero di militari impegnati in missioni internazionali. Missioni che, sia nella loro natura *combat* che in quella di *peacekeeping*, hanno dimostrato purtroppo un alto tributo di caduti. Le esigenze della *force protection* nei teatri d'operazione, in contesti spesso asimmetrici e di controguerriglia che necessitano sempre più mezzi che uniscano le capacità di mobilità, letalità e protezione, rappresentano le nuove sfide di questo settore. Un settore, che rispetto ad altri, è molto segmentato e molti paesi ancora sviluppano l'intera gamma di prodotti. L'Italia, anche grazie alla collaborazione tra Iveco ed Oto Melara, produce ancora l'intera filiera completa di veicoli da combattimento, dal carro Ariete, all'IFV Dardo, all'8x8 VBM, alle blindo leggere Puma, a quelle pesanti Centauro, al Veicolo Tattico Leggero Multiruolo Lince. Quest'ultimo, in particolare, si è rivelato essere un assetto particolarmente adatto a quelle missioni di *peacekeeping* in cui si rivela cruciale l'abbinamento di doti di elevata mobilità con quelle di alta protezione, e difatti ha avuto un ottimo successo commerciale in Europa (3.000 veicoli venduti a 10 eserciti europei).

L'industria italiana per la Difesa vanta dunque numerose punte di eccellenza a livello mondiale e negli scorsi anni ha intrapreso un significativo processo di internazionalizzazione, con importanti acquisizioni negli Stati Uniti ed in Europa. Tuttavia la vitalità dell'industria e la sua capacità di contribuire alla ricchezza nazionale è minacciata dalla crisi economica e dal rallentamento della crescita europea, che preme sui bilanci pubblici e produce una drastica riduzione dei *budget* per la Difesa nei principali paesi occidentali. In particolare, è il mercato europeo che si va particolarmente restringendo, mentre la concorrenza tra le stesse aziende dei vari paesi d'Europa diviene sempre più aggressiva, anticipando forse una stagione di ulteriore impoverimento e semplificazione nel panorama industriale europeo del settore. Ciò è una conseguenza dei processi di divisione internazionale del lavoro e delle, pur attenuate rispetto ad altri campi, tendenze di liberalizzazione e globalizzazione del settore.

Per molti paesi il binomio Difesa dello Stato – Industria nazionale per la Difesa inizia sempre più a conoscere un processo di dissociamento. Da un lato le FFAA occidentali, caratterizzate da bilanci decrescenti e da una

crescente integrazione operativa internazionale, richiedono sempre più prodotti tecnologicamente avanzati al miglior prezzo possibile; un obiettivo raggiungibile solo attraverso la realizzazione di significative economie di scala, possibili con la specializzazione, la divisione internazionale del lavoro e il sacrificio di buone fette di ridondanti industrie nazionali. Per certi versi il futuro del *procurement* appare spingersi sempre più verso la ricerca dell'acquisto di prodotti "puri" secondo logiche più di mercato che di strategie industriali, tenendo sempre meno in conto necessità di carattere industriale o volte a conservare una *ownership* nazionale dei processi strategici della filiera produttiva. In tale direzione vanno ad esempio sia le spinte della Commissione europea per mettere al bando la pratica degli *offsets* nelle importazioni intra-europee di prodotti per la Difesa, sia l'approccio *best value* imposto dal governo americano ai *partner* industriali internazionali. L'Italia, così come molti altri paesi avanzati, sta progressivamente correndo il rischio di perdere le capacità industriali di filiera a causa dei processi di divisione internazionale del lavoro che spinge molti paesi a concentrarsi solo sul *system engineering* e al ruolo di *design authority*. Ciò porta alla necessaria perdita delle capacità produttive di molte componenti vitali, con la conseguenza che i nostri sistemi d'arma utilizzano componenti che sono delle vere e proprie "scatole nere" comprate all'estero, che vengono assemblate ma di cui mancano le capacità di padroneggiamento, di adattamento e di aggiornamento. Ovviamente, ciò non è la conseguenza della "perfidia" dei meccanismi di mercato, quanto piuttosto di una mancanza di politica industriale e strategica del settore che ha fatto mancare negli scorsi anni gli investimenti adeguati nel settore della ricerca e sviluppo.

In tale contesto, molti identificano nella possibile integrazione europea della industria della Difesa una possibilità di bilanciare le esigenze industriali nazionali con le logiche di un mercato che diviene sempre più globale e specializzato. Ciò è sicuramente vero, e come l'Italia deve mantenere alta la spinta alla creazione di una politica estera e di sicurezza europea, coerentemente deve operarsi per la creazione di una vera Europa della Difesa. Tuttavia la realtà che abbiamo davanti agli occhi è tutt'altra. Dopo quasi un decennio di tentativi di integrazione, non possiamo non constatare che il processo di costituzione di una industria per la Difesa integrata su scala europea è sostanzialmente fallito. Nel 2010 il 78% del *procurement* per la Difesa fatto dai paesi europei è stato realizzato all'interno dei confini nazionali. È da notare che l'Italia figura essere – assieme alla Spagna – uno dei paesi più europeisti nell'acquisto di prodotti per la Difesa, con una quota di *European Collaborative Defence Procurement* pari al 45%; a fronte dell'appena 13% della Germania, del 22% della Francia, del 29%

della Gran Bretagna. Il protezionismo è dunque una concreta realtà e nonostante gli sforzi l'industria europea della Difesa rimane profondamente frammentata lungo linee nazionali, ciascuna con il proprio *procurement*, le proprie industrie strategiche da sostenere e tutelare, la propria *supply chain*. Ogni paese dirige le proprie strategie industriali e di *procurement* in modo da assicurare che la maggior quota possibile degli investimenti nazionali finisca al proprio settore manifatturiero. Ciò non solo allo scopo di proteggere l'industria nazionale dalla competizione esterna, ma anche di mantenere la massima parte possibile di *know how* strategico come patrimonio nazionale. Queste logiche hanno resistito anche ai numerosi tentativi di apertura e liberalizzazione del mercato tentati dalla Commissione Europea, che con scarso successo ha cercato di espandere i principi di concorrenza e non discriminazione su base nazionale anche al settore della Difesa; settore protetto grazie all'applicazione estensiva dell'articolo 346 del Trattato di Lisbona²¹. L'entrata in vigore della Direttiva europea sul procurement (*EU Defence and Security Procurement Directive 2009/81/EC*) adottata dalla Commissione nel 2009 e recepita dagli Stati membri avrebbe dovuto ridurre gli abusi della clausola d'eccezione dell'articolo 346 e aprire la competizione transfrontaliera alle industrie per la Difesa europee²². Particolarmente sanzionati dovrebbero essere gli *offsets* – in particolare i *non military indirect offsets* – previsti nelle importazioni tra paesi europei. Ma verosimilmente gli sforzi della Commissione non riusciranno a modificare la situazione di fatto, ma i tentativi di liberalizzazione del mercato della Difesa potrebbero addirittura produrre un'ulteriore frammentazione del settore in blocchi industriali contrapposti. Alcuni paesi, difatti, potrebbero essere tentati dal prediligere la via degli accordi industriali con paesi terzi che – non essendo riguardati dalla direttiva UE – potrebbero includere gli *offsets* nei contratti di

²¹ L'articolo 346 del *Treaty on the Functioning of the European Union* (ex articolo 296 TEC) prevede che : 1. The provisions of the Treaties shall not preclude the application of the following rules: (a) no Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security; (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the internal market regarding products which are not intended for specifically military purposes.
2. The Council may, acting unanimously on a proposal from the Commission, make changes to the list, which it drew up on 15 April 1958, of the products to which the provisions of paragraph 1(b) apply.

²² Su questo punto vedi Jay Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive: A step Towards Affordability?* Chatam House, Agosto 2011

esportazione verso l'Europa. Ciò potrebbe portare alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, a rafforzare la cooperazione industriale per la Difesa con gli Stati Uniti d'America. Una seconda tendenza, potrebbe portare al rafforzamento della collaborazione industriale bilaterale, (o di *clusters* di paesi costruiti attorno ad un'asse principale), poiché la Direttiva 2009/81 contiene l'importante clausola d'eccezione che prevede la non applicabilità della Direttiva stessa ai programmi cooperativi europei sviluppati tra almeno due Stati membri che contengono una fase di R&S; ciò porterebbe alla creazione di poli industriali europei contrapposti.

Certo, l'osservazione fatta da molti analisti ed economisti circa l'opportunità non solo di integrare l'industria europea della Difesa ma di passare ad una Difesa unica europea (un continente i cui paesi membri spendono circa 180 miliardi di euro l'anno per il settore Difesa ed hanno un milione e settecentomila uomini sotto le armi) specialmente al fine di razionalizzare ed efficientare la spesa per la Difesa è sempre valida da un punto di vista teorico, specialmente nel corso di una grave crisi economica che ha messo in ginocchio l'Europa. Ma, ancora una volta, la realtà politica e sociale dell'Europa è un'altra ed è diversa da quella desiderata dai sostenitori dell'integrazionismo europeo. Il caso dell'accordo franco – britannico²³ del novembre 2010 per una nuova partnership militare strategica a tutto campo – che spazia dalle attività operative a quelle addestrative, alle capacità nucleari, alla logistica, ai programmi di armamento – rischia di rappresentare probabilmente la pietra tombale sulla possibilità di costruire un'industria della Difesa europea.

Gli sforzi della Commissione ed alcune costrizioni del mercato europeo porteranno probabilmente a marginali miglioramenti verso una maggiore integrazione del mercato europeo della Difesa, che tuttavia non diverrà nulla di simile ad un mercato né liberalizzato né integrato, né nel breve né nel medio periodo. Anche gli obiettivi dell'EDA di portare la quota di *procurement* collaborativo intra-europeo dal 22 al 35% non sembra apparire un grande traguardo strategico che possa portare ad una forte integrazione nelle politiche di sicurezza europee. Ad ogni modo, è fondamentale non commettere nel campo dell'integrazione delle Difese europee lo stesso errore che si è compiuto facendo procedere l'integrazione finanziaria a quella economica e favorire quest'ultima a quella politica. Così come si è probabilmente commesso un errore strategico nel far precedere l'allargamento ai paesi dell'Europa dell'Est alla loro effettiva integrazione.

²³ Vedi Michele Nones, *Londra e Parigi voltano le spalle all'UE*, Affari Internazionali, 24/02/2011



Non è realistico costruire un'integrazione nella Difesa solamente su considerazioni di carattere economico o industriale. Costruire una politica di Difesa comune senza aver costruito una politica estera condivisa è semplicemente un processo irrealizzabile nelle società europee di oggi. E la stessa politica estera europea non potrà mai nascere e decollare se non ci sarà prima un'integrazione politica interna. A meno che non si immagini un'Europa anti-democratica e pilotata dall'alto nel disprezzo della sovranità popolare, non ci sono *chances* realistiche di costruire una politica di sicurezza comune che non sia un semplice coordinamento delle politiche nazionali esistenti. E, soprattutto, i tempi di crisi sembrano i meno indicati per procedere in tale direzione, in quanto l'aumento della competizione economica ed il disagio sociale dovuto ai processi di de-industrializzazione portano ad una maggiore risovranizzazione delle economie e dei processi produttivi. È una tendenza chiaramente in atto in tutta Europa ma anche su scala mondiale da almeno un quinquennio. È forse giunto il momento, in una fase di transizione importante per il sistema paese, che l'industria della Difesa italiana e lo Stato italiano ricostruiscano una strategia condivisa che consenta di evitare le scelte di campo totali, (del tipo Europa vs USA o protezionismo vs liberismo etc.) elaborando un mix strategico per il medio termine, nell'attesa che migliori indicazioni strategiche potranno essere dedotte dalla ri-configurazione del sistema internazionale attorno a nuovi poli di potenza regionali. Tenendo sempre ben presente che il *driver* principale di ogni strategia va cercato più nelle ambizioni che nelle costrizioni o nelle minacce vere o presunte.





f. L'Italia negli scenari internazionali in trasformazione

La redistribuzione del potere economico avvenuta nello scorso decennio inizia progressivamente a produrre una redistribuzione del potere politico su scala mondiale ed un costante incremento della spesa militare globale rispetto agli anni novanta, che ormai ha superato il valore che aveva raggiunto nell'ultima fase della guerra fredda.

Assistiamo difatti ad un processo di emersione di potenze regionali che ambiscono a costruire su base regionale/continentale una propria sfera di influenza, che altro non è se non un ambito di interdizione alle ingerenze locali di altre potenze, in particolare gli Stati Uniti.

Sia che il mondo evolva verso un multipolarismo bilanciato, sia che permanga ancora a lungo il presente unipolarismo asimmetrico, il sistema internazionale è entrato da qualche anno in una fase di revisionismo caratterizzata dalla contrazione della presenza politico – militare statunitense e l'emersione di nuovi attori regionali dalle ambizioni continentali. Non necessariamente sono le potenze emergenti quelle contrarie allo status quo, anzi, le loro intrinseche debolezze e la fragilità della loro ascesa spesso le pone nel campo dei “conservatori” dell'attuale sistema internazionale.

Quando l'Europa sarà uscita dalla crisi economica e finanziaria, si sarà lasciata alle spalle sia il decennio dell'illusione dell'egemonismo occidentale e della fine delle Storie (1989 – 2001), sia quello della predominanza della conflittualità asimmetrica e della *global war on terror* (2001 – 2011). Sicuramente sarà necessaria una maggiore attenzione alla possibilità di ritorno verso un sistema di conflittualità di tipo tradizionale o quantomeno misto, visto che il prossimo decennio sarà verosimilmente caratterizzato tanto da un proliferare di *failed states* quanto da un ritorno a politiche di sicurezza più assertive da parte delle potenze emergenti o di ritorno.

I nuovi scenari strategici che si delineeranno modificheranno sostanzialmente la cornice degli interventi militari (di stabilizzazione, di *peacekeeping* o *combat*) possibili a cui parteciperanno le Forze Armate italiane e la geopolitica della loro estensione. Con l'affermarsi di nuovi attori regionali crescerà anche l'attrito che essi potranno creare ad interventi militari a guida occidentale in varie parti del pianeta, a meno che forze delle aspiranti potenze regionali non siano incluse nelle varie *coalition of the*



willing e gli interventi militari siano costruiti con un consenso politico più condiviso. Ciò potrebbe portare ad una revisione dei ruoli ricoperti dai vari paesi all'interno del sistema politico e di sicurezza occidentale.

Se ancora l'Occidente si trova molto in vantaggio nella capacità di soluzioni militare dei conflitti, vero è che spesso il ritorno politico rispetto agli sforzi compiuti ed i rischi corsi è modesto. Nel frattempo si assiste ad un nuovo attivismo delle organizzazioni politiche e di sicurezza regionali, sempre più orientate ad avere un ruolo di primo piano nella gestione delle conflittualità nelle aree di loro competenza. Lo si vede con l'attivismo della Lega Araba nella crisi siriana o dell'Unione Africana nei conflitti dell'Africa Sub Sahariana.

In questo contesto, è possibile che vi sia un mutamento di priorità nelle aree di crisi che vedono oggi coinvolta l'Italia in missioni militari all'estero. La ristrettezza delle risorse economiche e finanziarie, innanzitutto, porterà a privilegiare quelle missioni che hanno un diretto riferimento per gli interessi politici, economici e finanziari del Paese, con una progressiva riduzione del contributo generico alla "sicurezza internazionale", specialmente in contesti geopolitici estranei al nostro paese e afferenti ad ambiti storico – culturali diversi. Nella geografia dei nostri interventi militari all'estero vi sarà probabilmente una riduzione del divario che si era creato tra *estero vicino* ed *estero rilevante*, con un ritorno d'importanza del primo dei due concetti²⁴. Così come vi sarà una semplificazione ed una riduzione delle circa venti missioni militari internazionali dell'Italia all'estero, eliminandone alcune ed incrementandone altre, ed un potenziale assestamento, dopo il 2014, del numero di uomini impiegati attorno alle 4.000 unità. Balcani, Mediterraneo Orientale ed Africa Sub-Sahariana restano i contesti geopolitici in cui è più verosimile che le autorità politiche decidano di impegnare nel prossimo futuro le Forze Armate, per missioni di stabilizzazione, di *peacekeeping* o di addestramento. In particolare, non possiamo dimenticare che la cosiddetta "primavera araba" ha prodotto numerosi cambi di regime ed altri possono aver luogo in un breve arco di tempo. Tali transizioni, chiaramente auspicabili dal punto di vista dei diritti dell'uomo e della *governance* democratica, rischiano tuttavia di aprire una grave stagione di instabilità in un arco geopolitico molto prossimo all'Italia che non deve prenderci alla sprovvista.

²⁴ Sui concetti di estero vicino e estero rilevante vedi: Paolo Quercia, *Ultima chiamata per l'Italia*, in La Cina spacca l'Occidente, Limes, Rivista italiana di geopolitica, Settembre 2009.

Per l'Italia, il primo livello della politica estera e di sicurezza dovrebbe restare il Mediterraneo allargato, che include i Balcani, il Mar Nero, Mar Rosso e Golfo di Aden. Ma questo ambito geopolitico è di gran lunga troppo vasto per le nostre capacità e risorse. In un ottica realista, al fine di non condannare al velleitarismo e al fallimento la nostra azione internazionale, l'Italia non può ambire ad esercitare una politica regionale in quest'area ma piuttosto dovrebbe identificare alcune priorità sub regionali, sulle quali concentrare l'azione politica, diplomatica, economica e di sicurezza. Un primo livello di tali priorità potrebbe essere rappresentato dai Balcani Occidentali, dal Corno d'Africa, dal Libano, dall'Egitto, dalla Libia nonché dalla sicurezza degli spazi marittimi e degli approvvigionamenti. Con la consapevolezza che non abbiamo la forza di esercitare una coerente politica regionale in un'area così vasta e frammentata senza il supporto dell'Unione Europea, della NATO, delle Nazioni Unite ed in coordinamento con le principali Organizzazioni regionali.

Il processo di regionalizzazione del sistema mondo potrebbe nel lungo periodo risultare vantaggioso per l'Italia, che in un sistema caratterizzato da una competizione globale e da sfide globali per la sicurezza, è necessariamente destinata ad un ruolo di marginalizzazione. La politica estera e di difesa nazionale dovrà orientarsi nel prossimo futuro su uno scenario che sarà dunque caratterizzato da una multivettorialità delle sfide, con un "ritorno" degli Stati sovrani come attori principali delle relazioni internazionali e da un ritorno della Storia come dialettica competitiva tra sistemi ideologici e valoriali differenti. Ma non è un ritorno al passato, in quanto nel futuro prossimo permarranno le sfide tipiche della post-modernità globale, che in buona parte nascono all'interno di società pre-moderne, in cui ancora oggi vive la maggioranza della popolazione mondiale; senza dimenticare il processo di territorializzazione degli spazi marittimi e le problematiche aperte dalle necessità di mantenere in sicurezza i cosiddetti *commons* (mari, cieli, spazio e *cyberspazio*) ossia quelle intercapedini geopolitiche vitali che nessun paese possiede o controlla stabilmente ma che costituiscono il tessuto connettivo del sistema internazionale.

Se, in maniera estremamente sintetica, questo potrebbe essere il contesto strategico di riferimento per il nostro paese, appare evidente che il sistema Difesa dell'Italia – e con esso il sistema industriale per la Difesa italiano – continueranno ad avere una fondamentale rilevanza sia per garantire la sicurezza sia per consentire all'Italia di giocare un ruolo importante nel nostro estero vicino. Un'area la cui stabilizzazione è fondamentale, sia per evitare il proliferare di minacce, sia per contribuire ad aumentare il benessere economico nazionale.



Infine, è necessaria una riflessione sugli strumenti con cui il nostro paese dovrà affrontare un mondo così incerto ed imprevedibile. Solitamente, parlando dei pilastri della politica estera e di sicurezza italiana – sia in contesti accademici che politico/diplomatici – si fa riferimento alle tre grandi organizzazioni internazionali che costituiscono i nostri riferimenti dell'azione politica, diplomatica e militare dell'Italia, ossia NATO, UE, UN. È naturalmente un'ovvia considerazione ribadire che nessun'azione politica italiana di rilievo ha possibilità di successo al di fuori di questo triplice contesto di riferimento internazionale. Tuttavia, è anche opportuno fare chiarezza sui rapporti che devono esistere tra livello nazionale e livelli multinazionali o sovranazionali.

Difatti un multilateralismo efficace si può costruire solo in presenza di un chiaro investimento nazionale sugli assetti internazionali dell'Italia (come la diplomazia, le forze armate, una politica industriale internazionale, la cooperazione allo sviluppo, il soft power culturale etc.) e soprattutto di una semplice ma precisa definizione dell'interesse nazionale e di un approccio geloso e conservatore della sovranità nazionale.

Nella presente situazione internazionale dobbiamo evitare di commettere l'errore di poter pensare che possiamo ancora essere consumatori di sicurezza internazionale o di azioni di politica estera altrui, riducendo ulteriormente le risorse nazionali destinate alla politica italiana verso l'estero (politica estera, politica di sicurezza, politica industriale e commerciale internazionale), abbassando ulteriormente il profilo nazionale ed aumentando il grado di multilateralismo del paese. Quella del multilateralismo e dell'internazionalismo costruiti a scapito della sovranità nazionale e dell'interesse nazionale è una pessima e dannosa concezione del ruolo dell'Italia nel mondo e non produce nessuno dei ritorni attesi. Essa è frutto di un errore di percezione che vuole imporre una visione del multilateralismo contrapposto e antagonista agli interessi nazionale. Va in buona parte sostituita con un ritorno ad un più sano multilateralismo ed europeismo costruiti a partire da una visione nazionale della politica estera e di sicurezza, che ristabilisca anche il corretto ordine tra mezzi e fini.

