

Civilian-Military Integration in the planning and conduct of EU operations

Intervento del Capo di Stato Maggiore della Difesa
Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli

Roma, 1 ottobre 2014



Il Capo di Stato Maggiore della Difesa
Ammiraglio Luigi BINELLI MANTELLI

Autorità, gentili ospiti, cari colleghi ed amici, buon pomeriggio!

L'Unione Europea ha il potenziale e la legittimità per svolgere un ruolo non secondario per la sicurezza regionale e globale in uno scenario internazionale oggi caratterizzato da crescente instabilità e dalla presenza di crisi diffuse ma solidamente interconnesse in molte aree del mondo lontane ma soprattutto vicine.

Anche se la chiave di lettura di ciò che è lontano e di ciò che è vicino non è né geografica né temporale, ma strettamente legata ai nostri comuni interessi, oggi l'Europa vede ampie zone di instabilità a ridosso dei suoi confini orientali e meridionali e questo comporta rischi diretti e indiretti. Gli accadimenti che si susseguono pongono sempre più l'Unione davanti ad un bivio perché l'UE potrebbe - e lasciatemi dire "dovrebbe" - fare molto di più oppure rassegnarsi ad un ruolo marginale, anche di fronte alle nuove potenze emergenti.

La crisi in Ucraina, così come le diverse situazioni in Medio Oriente e nella regione Nord Africana (in particolare la Libia), così come la non risolta instabilità nella regione del SAHEL chiamano in causa le potenzialità dell'Unione nella gestione delle crisi, in quanto interessano le aree più prossime ai suoi confini terrestri e marittimi.

Per sua stessa natura, l'Unione Europea è costituita da un insieme di Stati caratterizzati da diverse radici e da specifici interessi. Questa disomogeneità negli obiettivi di politica estera costituisce, di fatto, un severo limite ad un ruolo significativo nel contesto internazionale. Esiste ancora la possibilità per invertire questa tendenza?

I tempi sono ormai maturi perché l'Europa trasformi questo limite in un valore aggiunto, ovvero faccia tesoro delle diverse capacità e delle diverse attitudini dei singoli Stati membri e valorizzi la sua intrinseca multidimensionalità.

Una tra le ricette più efficaci per fronteggiare, risolvere o quantomeno mitigare le crisi sempre più dinamiche e complesse è costituita da un approccio olistico e coordinato il c.d. *Comprehensive approach*. Un approccio che dovrebbe trovare piena concretizzazione proprio nelle dinamiche dell'Unione, multidimensionale nei suoi valori, nella sua *vision* e nelle sue strutture.

Ma proprio al momento di operare sul campo, le strutture che, unite, potrebbero fare la differenza, palesano la loro inadeguatezza.

Ciò è dovuto alla natura stessa dell'Unione, sviluppatasi attraverso successive graduali evoluzioni, secondo il principio dell'"integrazione progressiva" di Jean Monnet. Pur condividendo lo spirito che ha guidato i nostri Padri Fondatori, credo che questo non sia più sufficiente, né attuale, né idoneo per far fronte alle complesse e incalzanti dinamiche oggi in atto.

È il momento di dare un nuovo impulso alla forte visione europeista di Altero Spinelli attraverso il superamento delle barriere settoriali e degli interessi nazionali. E al riguardo posso confermare che le nostre Forze Armate, sotto il profilo tecnico-militare, sono già ben integrate e molto più avanti di quanto non si immagini.

La nuova sfida è quella di un vero e proprio "cambiamento culturale", che implica un approccio sistemico ma supportato da un pensiero "fuori dagli schemi", aperto ad esaminare e valutare ogni

possibilità, senza escludere alcuna opzione, né sentirsi eccessivamente vincolato da rigidi schemi burocratico-amministrativi.

L'importanza dell'effettiva integrazione civile-militare nelle operazioni internazionali è testimoniata, solo per fare alcuni esempi, dai successi delle recenti operazioni europee nel Corno d'Africa, come EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia, EUCAP NESTOR.

Osservando le dinamiche di queste missioni e il rilevante sforzo fatto per "metterle a sistema", dovremmo trovare le soluzioni per un più concreto ed armonico sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Comunitaria.

L'attuale situazione in Mediterraneo ha reso ancora più evidente la necessità di un approccio complementare e sinergico tra le organizzazioni civili e militari nell'ambito dell'UE e incoraggia anche ad una più concreta cooperazione tra NATO ed UE.

Si pensi al fenomeno dell'immigrazione via mare, radicalmente mutato in relazione ai conflitti e alle instabilità di questi ultimi anni. Mutato non solo nelle sue dimensioni e nelle sue dinamiche, ma nella sua stessa connotazione, che oggi abbraccia non solo migranti in cerca di migliori condizioni di vita, ma intere famiglie di rifugiati e profughi, che favorisce le connessioni tra organizzazioni criminali ed estremiste, che pone gravi rischi alla sicurezza nella duplice accezione di *safety* e *security* (tra le tante quella dei "Foreign Fighters") e alla stessa salute pubblica.

Come si può circoscrivere questo complesso di rischi alla sola sfera del controllo delle nostre frontiere? "Mare Nostrum" dimostra che la risposta richiede azioni articolate nelle diverse dimensioni della sicurezza collettiva civile e militare, degli interventi umanitari e della salvaguardia della vita umana in mare. Aree molto diverse tra loro, non solo sul piano operativo ma anche e soprattutto perché investono in primo luogo le responsabilità degli stati membri rivieraschi ma anche quelle delle maggiori organizzazioni internazionali, inclusa la NATO.

Occorre dunque anche qui un approccio olistico, uno sforzo comune per contrastare i traffici illeciti nelle acque internazionali prima ancora che alle nostre frontiere, sconfiggere i "mercanti di morte" e dare soluzioni alla tragedia umanitaria in atto nella consapevolezza che il terrorismo e la criminalità che operano al livello trans-nazionale trovano nella fragile legalità internazionale un terreno di fertili sinergie.

È in questo quadro che occorre leggere tutte le iniziative atte a promuovere una razionalizzazione e una revisione delle attuali strutture dell'UE, attraverso un approccio realmente integrato sotto il profilo civile-militare.

Mi limito ad indicare alcune carenze già peraltro evidenziate nei numerosi documenti elaborati dall'Italia:

- la discontinuità nell'architettura di comando e controllo tra il livello politico-strategico e il livello militare-operativo/strategico;
- la scarsa integrazione fra la componente civile e quella militare nelle strutture di livello politico-strategico e operativo a Bruxelles;
- una forte compartimentazione tra missioni civili e operazioni militari, ancorché insistenti nella medesima area geografica, sia nell'ambito del comando e controllo sia in quello delle forme di finanziamento.

Occorre ottimizzare la condotta strategica delle missioni, evitare ridondanze e giungere ad una migliore distribuzione delle risorse con una più equa ripartizione degli oneri tra tutti i Paesi membri. Tale posizione è chiaramente richiamata dall'Italia nel non paper del 2012 denominato "*More Europe, spending and arranging better on Defence to shoulder increased responsibilities for international peace and security.*"

Lo scorso anno la Difesa ha proposto un'unica struttura integrata civile-militare di livello politico-strategico e un'altra a livello strategico. Questa proposta sebbene accolta favorevolmente dagli Stati membri, non è ancora operante perché si è alla ricerca di un bilanciamento tra le posizioni civili e militari all'interno dell'EEAS.

L'Italia in merito sostiene la volontà, avallata lo scorso dicembre dal Consiglio Europeo in formato Difesa, di considerare il più ampio contesto della revisione dell'EEAS come l'ambito più appropriato per avviare la discussione sulla possibile riforma della PSDC.

Mi auguro venga approfondita questa importante prospettiva ricercando, nel modo più bilanciato, ulteriori soluzioni con tutti i partner.

Questo seminario può costituire un significativo passo in avanti in uno spirito di franco e costruttivo confronto dal quale potranno scaturire concreti risultati.

In questo clima di cooperazione - che dovrebbe promuovere il lavoro di squadra tra le componenti civili e militari - permettetemi di concludere il mio intervento con una citazione di Franklin D. Roosevelt: "*Competition has been shown to be useful up to a certain point and no further, but cooperation, which is the thing we must strive for today, begins where competition leaves off.*"