



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA



CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI

Francesco Marone

**Oltre il concetto di Security Force
Assistance: nuove strategie ed efficaci
soluzioni attuative per l'evoluzione
delle attività di assistenza alle forze di
sicurezza di una Host Nation**

(Codice AM-SME-01)



Il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.), costituito nel 1987 e situato presso Palazzo Salviati a Roma, è diretto da un Generale di Divisione (Direttore), o Ufficiale di grado equivalente, ed è strutturato su tre Dipartimenti (Relazioni Internazionali - Sociologia Militare - Scienze, Tecnologia, Economia e Politica industriale) ed un Ufficio Relazioni Esterne e le attività sono regolate dal Decreto del Ministro della Difesa del 21 dicembre 2012.

Il Ce.Mi.S.S. svolge attività di studio e ricerca a carattere strategico-politico-militare, per le esigenze del Ministero della Difesa, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza, a favore della collettività nazionale.

Le attività condotte dal Ce.Mi.S.S. sono dirette allo studio di fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e dell'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie, ovvero dei fenomeni che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di sicurezza. Il livello di analisi è prioritariamente quello strategico.

Per lo svolgimento delle attività di studio e ricerca, il Ce.Mi.S.S. impegna:

- a. di personale militare e civile del Ministero della Difesa, in possesso di idonea esperienza e qualifica professionale, all'uopo assegnato al Centro, anche mediante distacchi temporanei, sulla base di quanto disposto annualmente dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti per l'impiego del personale civile;
- b. collaboratori non appartenenti all'amministrazione pubblica, (selezionati in conformità alle vigenti disposizioni fra gli esperti di comprovata specializzazione).

Per lo sviluppo della cultura e della conoscenza di temi di interesse della Difesa, il Ce.Mi.S.S. instaura collaborazioni con le Università, gli istituti o Centri di Ricerca, italiani o esteri e rende pubblici gli studi di maggiore interesse.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare al Ce.Mi.S.S..

I ricercatori sono lasciati completamente liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati, il contenuto degli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA



CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI

Francesco Marone

**Oltre il concetto di Security Force
Assistance: nuove strategie ed efficaci
soluzioni attuative per l'evoluzione delle
attività di assistenza alle forze di sicurezza
di una Host Nation**

(Codice AM-SME-01)

Oltre il concetto di Security Force Assistance: nuove strategie ed efficaci soluzioni attuative per l'evoluzione delle attività di assistenza alle forze di sicurezza di una Host Nation



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell'autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l'autore stesso appartiene.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dal **Centro Militare di Studi Strategici**

Direttore

CA. Maurizio Ertreo

Vice Direttore - Capo Dipartimento Relazioni Internazionali

Col. A.A.r.n.n. Pil. (AM) Marco Francesco D'Asta

Progetto grafico

Massimo Bilotta - Roberto Bagnato

Autore

Francesco Marone

Stampato dalla tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

Centro Militare di Studi Strategici
Dipartimento Relazioni Internazionali
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma
tel. 06 4691 3205 - fax 06 6879779
e-mail caporelint.cemiss@casd.difesa.it

Chiusa a novembre 2017

ISBN 978-88-99468-76-7

Sommario	7
Abstract	9
Introduzione	11
I. La via italiana alle operazioni internazionali	13
1. Il contesto attuale	13
1.1 La fine del mondo bipolare	13
1.2 Le minacce alla sicurezza nel nuovo mondo globalizzato	14
2. L'Italia e le operazioni all'estero	22
2.1 Nuove esigenze, nuove Forze Armate	22
2.2 Aspetti giuridici	27
3. Le missioni a partecipazione italiana e le attività di SFA.....	34
3.1 Libano	34
3.2 Albania	36
3.3 Bosnia Erzegovina	38
3.4 Kosovo	38
3.5 Afghanistan	40
3.6 Somalia	45
3.7 Mali	47
3.8 Iraq	48
3.9 Gibuti	52
3.10 Libia	53
II. L'evoluzione delle attività di assistenza alle forze di sicurezza di una <i>Host Nation</i>	55
4. Cenni storici e finalità generali.....	55
5. Security Force Assistance e Nation-Building	58
5.1 Security Force Assistance e Security Sector Reform (SSR)	58
5.2 Security Force Assistance e Stability Policing (SP)	66
5.3 Il caso degli Stati Uniti d'America	73
6. Criticità e prospettive	75
6.1 Criticità ricorrenti	75
6.1.1 «Perché i programmi di assistenza possono deludere»	75
6.1.2 Questioni di professionalizzazione e di legittimazione	80
6.1.3 I casi dell'Afghanistan e dell'Iraq	80
6.1.4 Effetti imprevisti	82

6.2	Limiti all'efficacia militare della SFA: il modello <i>principal-agent</i>	84
6.2.1	Primo caso di studio	87
6.2.2	Secondo caso di studio	89
6.2.3	Terzo caso di studio	91
6.3	L'importanza della dimensione culturale	94
7.	Evoluzione e visione italiana della SFA.....	97
7.1	Il contributo del NATO <i>Rapid Deployment Corps Italy</i>	97
7.2	L'opportunità del Centro per la SFA	99
	Conclusioni	103
	Elenco delle principali abbreviazioni e acronimi	109
	Bibliografia e sitografia	112
	NOTA SUL Ce.Mi.S.S. e NOTA SULL'AUTORE	121

Sommario

Negli ultimi decenni, e soprattutto a partire dalla fine della Guerra Fredda, la politica estera e di difesa dell'Italia ha conosciuto un mutamento ragguardevole che ha portato il Paese e le sue Forze Armate a operare sempre più frequentemente nelle aree di crisi all'estero, divenute numerose, con un rinnovato impegno a favore della promozione della stabilità e della pace, di fronte al manifestarsi di nuove minacce, non necessariamente militari.

Oggi le Forze Armate italiane operano in numerose missioni oltreconfine con finalità di stabilizzazione di Paesi falliti, in via di fallimento o che escono da una crisi. Il loro contributo, nel complesso, è ormai superiore a quello di Paesi con maggiori risorse e maggiore propensione storica alla proiezione all'estero.

Nel complesso delle attività che vengono messe in atto per la stabilizzazione e la ricostruzione di una *Host Nation* (HN) figura tipicamente, con una posizione di grande rilievo, l'addestramento e la formazione delle forze di sicurezza e armate, garanti dell'ordine pubblico, della legalità e della sicurezza interna ed esterna.

La *Security Force Assistance* (SFA) si può appunto definire come l'insieme di attività, coordinate ed integrate, volte a generare, impiegare e sostenere forze militari locali in supporto ad un'autorità legittima.

Come messo in evidenza dal Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.), le attività di cooperazione e assistenza militare finalizzate a ottimizzare le capacità delle forze di sicurezza e di forze armate dei Paesi insistenti in aree di crisi ovvero a costituire *ex novo* una capacità nello specifico settore sono uno dei pilastri delle attuali operazioni di Stabilizzazione e Ricostruzione (*Stabilization and Reconstruction*, S&R).

Nell'ambito delle attività per la Riforma del Settore della Sicurezza (*Security Sector Reform*, SSR), l'approccio alle operazioni della SFA adottato dall'Esercito Italiano rappresenta ormai una modalità di intervento consolidata e non può comunque prescindere da un coinvolgimento di tutte le Forze Armate, in un quadro *joint* e multinazionale.

La presente ricerca, dopo aver discusso il mutato scenario internazionale e aver esaminato la partecipazione italiana alle principali Operazioni internazionali, si è posta gli obiettivi di indagare e precisare la natura della SFA, identificare tendenze evolutive, analizzare possibili criticità e fornire spunti di riflessione per proposte migliorative.

L'analisi si basa sull'uso di fonti primarie e secondarie e su interviste in profondità e conversazioni ad esperti.

In generale, appare chiaro che la SFA avrà un ruolo predominante nelle Operazioni militari in futuro. L'impegno per questo tipo di attività rappresenta oggi anche uno strumento assai importante per contribuire, per così dire "a distanza", alla tutela della sicurezza internazionale, ma anche della sicurezza nazionale dei singoli Stati, Italia compresa.

D'altra parte, è opportuno rilevare che le attività di SFA tipicamente sono complesse e molteplici, devono essere pianificate in anticipo con attenzione, possono essere onerose e impegnative e richiedono tempo, poiché sono associate a obiettivi di lungo periodo.

In questo campo così rilevante, l'Italia ha acquisito una posizione di preminenza a livello internazionale, anche grazie alle esperienze e competenze maturate negli anni.

Un ulteriore impulso per il rafforzamento di tale posizione è costituito da iniziative recenti come l'istituzione del Centro Nazionale per la SFA, presso la Scuola di Fanteria di Cesano (Roma), attualmente in fase di accreditamento come *Centre of Excellence* (COE) della NATO. L'accREDITAMENTO NATO del Centro può rappresentare un'opportunità importante, considerata anche la possibilità di sviluppare sinergie e supporto reciproco con il complementare *Centre of Excellence* NATO sulla *Stability Policing* (SP, strettamente connessa alla SFA) che ha già sede nel nostro Paese, a Vicenza.

Nell'ambito di questa intensificazione dell'impegno nazionale nell'ambito della SFA, uno degli obiettivi da perseguire potrebbe essere quello di sviluppare e ampliare il raggio di azione delle attività da svolgere, spostando sempre più il fuoco dell'attenzione dalle attività di *training* a livello tattico alle attività di *advising* e di *mentorship*.

Sul piano domestico, appare opportuno moltiplicare gli sforzi per mettere a sistema la componente militare e le componenti civili delle attività di SFA.

Abstract

In recent decades, and especially since the end of the Cold War, Italy's foreign and defense policy has seen a significant change that has led the country and its armed forces to operate more and more frequently in crisis areas abroad, which have become numerous, with a renewed commitment to the promotion of stability and peace, in the face of emerging, not necessarily military, threats.

Today the Italian Armed Forces operate in several missions with the aim of stabilizing countries that are failed, failing, or emerging from a crisis. Their contribution, overall, is now higher than that of countries with greater resources and greater historical propensity to projection abroad.

The activities that are being implemented for the stabilization and reconstruction of a Host Nation typically include, with a strong position, the training and education of the security forces and armed forces, that is the guarantors of public order, legality and internal and external security.

Security Force Assistance (SFA) can be defined as the set of activities, coordinated and integrated, aimed at generating, developing / enhancing operational capabilities and supporting local security forces in support of a legitimate authority.

As highlighted by the Italian Military Strategic Studies Center / *Centro Militare di Studi Strategici* (Ce.Mi.SS), military cooperation and assistance activities aimed at optimizing the capabilities of the security forces and armed forces of countries in crisis areas or to form ex-novo capacity in the specific sector are one of the pillars of current Stabilization and Reconstruction (S & R) operations.

As part of the Security Sector Reform (SSR) activities, the approach to SFA operations adopted by the Italian Army is now a well-established mode of intervention and cannot, however, ignore the involvement of all Armed Forces, in a joint and multinational framework.

After presenting the changed international scenario and examining the Italian participation in the main international operations, the present analysis aims to investigate and clarify the nature of the SFA, to identify evolutionary trends, to analyze possible criticalities and to provide reflection ideas for ameliorative proposals.

The analysis is based on the use of primary and secondary sources and on in-depth interviews and conversations with experts.

In general, it is clear that SFA will play a predominant role in military operations in the future. Commitment to this type of activity is also an important instrument today to contribute - so to speak, "at a distance" - to the protection of international security, but also of the national security of individual States, including Italy.

On the other hand, it should be noted that SFA's activities are typically complex and multifaceted, have to be carefully planned in advance, may be costly and demanding, and time-consuming, as they are associated with long-term goals.

In this very important field, Italy has gained a leading position at international level, also thanks to the experiences and skills gained over the years.

A further impetus for strengthening this position is represented by recent initiatives such as the establishment of the National Center for SFA at the Infantry School of Cesano (Rome), currently in the process of being accredited as NATO's Center of Excellence (COE). The NATO accreditation of the Center can be an important opportunity, considering also the possibility of developing synergies and mutual support with the complementary NATO's Center for Excellence on Stability Policing (SP, closely linked to SFA), which is already based in Italy, in Vicenza.

As part of this intensification of national commitment to SFA, one of the goals to be pursued could be to develop and broaden the range of activities to be carried out, shifting focus more and more from training activities at the tactical level to advising and mentoring activities.

At the domestic level, it may be useful to multiply efforts to harmonize the military component and civilian components of SFA activities.

Introduzione

La presente ricerca è organizzata in due parti e, a sua volta, in sette capitoli. La prima parte esamina la via italiana alle Operazioni internazionali, dalla partecipazione alla missione UNIFIL in Libano fino ad oggi. La seconda parte studia la natura, l'evoluzione, le possibilità, le criticità e le prospettive delle attività di *Security Force Assistance* (SFA) in relazione al caso italiano, con riferimenti ad altri Paesi.

In particolare, il primo capitolo introduce l'attuale scenario internazionale, richiamando l'impatto della fine della Guerra Fredda e affrontando il problema delle nuove minacce alla sicurezza nell'attuale mondo globalizzato.

Nel secondo capitolo si esamina il ruolo, molto attivo e di primo piano, assunto dall'Italia in termini di partecipazione attiva alle Operazioni internazionali all'estero, specialmente a partire dal 1991.

Il terzo capitolo, attingendo primariamente a fonti ufficiali, ripercorre le principali Operazioni internazionali a cui hanno partecipato e partecipano le Forze armate italiane, soffermandosi sul contributo offerto nel campo della SFA.

Il quarto capitolo, introducendo la seconda parte del testo, tratteggia l'evoluzione degli interventi di assistenza militare dall'epoca premoderna ad oggi e presenta una tipologia delle sue diverse finalità generali.

Il quinto capitolo ha lo scopo di indagare e precisare la natura della SFA, collocata nell'ambito della *Security Sector Reform* (SSR) e in collegamento con la *Stability Policing* (SP), vista anche la particolare esperienza dell'Italia in quest'ultimo settore. Vengono anche presentate alcune note sul caso rilevante degli Stati Uniti, in relazione anche alla recente volontà di istituire apposite Brigate dell'Esercito dedicate alla SFA.

Nel sesto capitolo si illustra e discute un'ampia varietà di criticità e dilemmi salienti nelle attività di SFA messi in evidenza da studiosi ed esperti.

Il settimo capitolo esplora la visione italiana della SFA, concentrando l'attenzione sul contributo in materia del NATO *Rapid Deployment Corps Italy* (NRDC-ITA), con sede a Solbiate Olona (VA), e l'opportunità offerta dal nuovo Centro nazionale per la SFA situato presso la Scuola di Fanteria di Cesano di Roma.

Le conclusioni, infine, ricapitolano alcuni aspetti fondamentali della ricerca e sottolineano l'importanza e l'utilità di recenti iniziative come l'evoluzione del Centro Nazionale per la SFA in *Centre of Excellence* NATO.

Le fonti principali della presente analisi sono quattro: interviste in profondità e conversazioni con esperti; documentazione e materiale ufficiale; letteratura scientifica; letteratura grigia e pubblicistica.

È opportuno rilevare che, in generale, la ricerca sul tema della SFA sconta due possibili limiti. Da un lato, il concetto di SFA e la relativa dottrina sono ancora piuttosto recenti e sono in costante evoluzione; per esempio, come si dirà, uno dei compiti del nuovo Centro Nazionale per la SFA, in fase di accreditamento come *Centre of Excellence* NATO, è e sarà proprio quello di sviluppare «dottrine, pubblicazioni, e altri documenti in modo da facilitare una comune conoscenza nello svolgimento di attività SFA in ogni contesto di operazione, supportare e contribuire allo sviluppo e alla verifica di politiche nazionali, dottrine e concetti».¹

Dall'altro lato, il materiale disponibile sul caso italiano è attualmente di dimensioni ridotte. Oltretutto, alcune informazioni rilevanti, come quelle relative ai gap operativi, per evidenti ragioni non sono pubbliche.

Ringraziamenti

L'autore ringrazia tutti coloro i quali hanno contribuito a migliorare questo lavoro, con scambi di opinioni e con il reperimento di volumi, articoli e materiali.

In particolare, è grato (in ordine alfabetico) al Gen. C.A. (Aus.) Giorgio Battisti, al Prof. Gastone Breccia e al Col. Franco Merlino (attualmente Direttore del Centro Nazionale per la SFA) per le opportunità di confronto molto proficue su questi temi.

Ovviamente qualsiasi eventuale errore o omissione nel testo è da attribuire esclusivamente all'autore.

¹ <http://www.esercito.difesa.it/organizzazione/capo-di-sme/comando-per-la-formazione-specializzazione-e-dottrina-dell-esercito/Scuola-di-Fanteria/Pagine/Descrizione-Centro-SFA.aspx>

I. La via italiana alle operazioni internazionali

1. Il contesto attuale

Questa sezione delinea il contesto nel quale le Forze Armate Italiane si trovano ad operare. La prima parte tratteggia l'impatto della fine della Guerra Fredda, la seconda parte indaga le principali minacce alla sicurezza di questa nuova fase.

1.1 La fine del mondo bipolare

Com'è noto, la fine della Guerra Fredda ha rappresentato una cesura fondamentale nella politica internazionale e negli affari militari. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, del Patto di Varsavia e dei regimi comunisti in Europa orientale si chiudeva in maniera repentina un'epoca delle relazioni internazionali durata oltre 40 anni. Durante la Guerra Fredda, due superpotenze (Stati Uniti e Unione Sovietica) costituirono i centri di due sistemi di alleanze, reciprocamente ed esplicitamente ostili, i quali dividevano di fatto l'arena internazionale in due campi contrapposti dai confini netti e definiti².

Il sistema internazionale bipolare che ne risultava era caratterizzato da un elevato grado di rigidità: la posizione degli stati rispetto alle alleanze, definita nelle sue linee generali dagli accordi di Yalta, era tendenzialmente immutabile. Il cosiddetto «dilemma della sicurezza»³ comportava una continua corsa agli armamenti in ogni settore, compreso quello delle armi di distruzione di massa, dando origine a vastissimi arsenali. L'armamento nucleare e i missili balistici intercontinentali contribuivano ulteriormente a congelare la situazione, poiché un confronto militare tra i due blocchi avrebbe potuto degenerare fino alla mutua distruzione assicurata.

Durante la Guerra Fredda, l'Europa occidentale è stata costantemente protetta dall'ombrello nucleare e convenzionale degli Stati Uniti e unita dall'alleanza militare (NATO) e da un'unione economica (l'originaria Comunità europea dell'acciaio e del carbone), poi divenuta gradualmente un'unione sempre più politica (l'Unione Europea, UE). L'Italia, che era ed è parte della NATO ed è tra gli Stati fondatori dell'impresa comunitaria, ha organizzato le sue Forze Armate in vista di un possibile confronto col Patto

2 Sulla Guerra Fredda la letteratura è ovviamente sterminata. Si possono ricordare, a titolo di esempio, i tre volumi di Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad (a cura di), *The Cambridge History of Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

3 Si veda, in particolare, il classico contributo di Robert Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, in «World Politics», Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214. Per una disamina recente del concetto si rinvia a Shiping Tang, *The security dilemma: A conceptual analysis*, in «Security Studies», Vol. 18, No. 3, 2009, pp. 587-623.

di Varsavia e (eventualmente) con la Federazione Jugoslava, ovvero in maniera tale da partecipare, principalmente con compiti di difesa statica dei confini nordorientali, allo sforzo della NATO per contenere l'offensiva avversaria: la prospettiva era quella di combattere cioè una guerra convenzionale ad alta intensità.⁴

Per quasi tutta la durata di questa fase della storia mondiale, l'Italia ha visto la sua capacità di proiezione all'estero notevolmente ridotta. In effetti, essa appariva come non necessaria né di fatto possibile. La gran parte dell'operato dell'Italia in materia consisteva nell'influire sui processi decisionali delle due comunità più importanti in cui era inserita, la NATO e l'Unione Europea. Gli imperativi strutturali imposti dalla Guerra Fredda e dall'assetto bipolare del mondo definivano tutto ciò che esulava da questi due ambiti.⁵

Per quanto riguarda l'economia della sicurezza, l'Italia si comportava quindi principalmente da consumatore di sicurezza prodotta da altri – *in primis* gli Stati Uniti. Con il venir meno del sistema bipolare, molte di queste condizioni sono cambiate e spesso si sono trasformate nel loro opposto.

1.2 Le minacce alla sicurezza nel nuovo mondo globalizzato

Il mondo che è emerso dalla fine della Guerra Fredda e dalla rivoluzione tecnologica si caratterizza per l'elevato grado di interconnessione fra gli attori privati e pubblici: Stati, organizzazioni internazionali, imprese private, organizzazioni non governative, gruppi armati e organizzazioni criminali.

Il mondo globalizzato è anche un mondo in cui i livelli di tensione appaiono in continua crescita e molte aree del mondo sono caratterizzate da profonde – e non facilmente arrestabili – crisi sistemiche che nascono dal sovrapporsi di crisi politiche, economiche, sociali e culturali/identitarie, come pure da disastri ambientali di vasta portata.

In molte aree, l'autorità dello Stato – in quanto monopolista legittimo dell'uso della forza in un dato territorio⁶ – è sottoposta a sfide sempre più forti da parte di attori non statali – le già citate organizzazioni criminali e i gruppi armati (in particolare, ma non

4 Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 26-45.

5 Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), *L'Italia e le missioni internazionali*, Roma, Documenti dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), 2012, p. 21. Per un inquadramento generale della politica estera italiana prima degli anni Novanta si può vedere Roberto Aliboni, *L'Italia nella politica internazionale*, Milano, Franco Angeli, 1991.

6 Il riferimento è qui all'opera classica di Max Weber, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1974, I vol., p. 53.

soltanto, di matrice jihadista)⁷ – che hanno eroso e a volte persino distrutto la capacità degli Stati di garantire ordine pubblico. In assenza di interventi della Comunità internazionale, il numero di questi Stati falliti o in via di fallimento è presumibilmente destinato a crescere.

A questo proposito, *Fund for Peace*, un'organizzazione non governativa con sede negli Stati Uniti, calcola annualmente un apposito indice, *The Fragile State Index*,⁸ che permette – se vi sono dati a disposizione – di valutare, attraverso l'aggregazione di dodici indici, la forza istituzionale di uno Stato su un continuum che va da «solido» a «fallito» in base ai fattori di tensione sociale, economica e politica che influenzano il grado di stabilità e di *performance* istituzionale:

- crescente pressione demografica sulle risorse disponibili;
- masse di migranti esterni e interni;
- gruppi sociali in cerca di occasioni di vendetta;
- elevato e cronico tasso di emigrazione, in particolare delle classi medie;
- sviluppo economico con ricadute non omogenee fra i gruppi della società;
- povertà e declino economico;
- scarsa fiducia nell'apparato statale, poco trasparente e corrotto;
- diminuzione dei servizi pubblici assicurati dallo Stato, in particolare sicurezza, ordine, legalità;
- violazioni dei diritti umani e della legalità;
- nascita di numerose agenzie di violenza: paramilitari sostenute dallo stato, polizie politiche, e speculari movimenti di resistenza che portano al declino del monopolio statale sull'uso legittimo della forza;
- divisione della classe politica in fazioni identitarie che non si riconoscono reciprocamente come legittime;
- presenza di attori stranieri (economici, militari, regolari, irregolari, statali, transnazionali, ecc.).

7 Si veda Michele Taufer, *Il ruolo dell'Esercito nei programmi di capacity building nazionali*, Roma, Ce.SI, 2017, pp. 8-10.

8 Gli indici sono citati da Richard H. Schultz, Jr., *Security Forces Assistance and Security Sector Reform*, Report, Joint Special Operations University, 2013, pp. 6-13. Nell'anno di pubblicazione di tale lavoro, l'indice si chiamava *Failed State Index*. Schultz fa riferimento all'indice del 2011, quando, su 177 stati analizzati, ben 13 erano in via di fallimento o falliti. L'andamento dell'indice può essere osservato sul sito web: fundforpeace.org.

Gli stati falliti o in via di fallimento sollevano molta preoccupazione nella Comunità internazionale. I motivi sono numerosi. Non da ultimi quelli umanitari: dove lo Stato non è stato più presente, si sono verificati ricorrenti casi di violenze o addirittura di “pulizia etnica”. Ma le zone periferiche degli Stati falliti o in via di fallimento possono arrivare a costituire un pericolo su scala regionale o anche più ampia, quando tali territori diventano il rifugio (*sanctuary*) di un nuovo attore statale in formazione o di un movimento transnazionale in cerca di luoghi sicuri in cui iniziare il proprio processo di radicamento territoriale (per esempio, la base d'azione per una rete criminale, come è capitato con il narcotraffico in America Latina).

Sulla scorta di quanto riportato da Richard H. Schultz in un report pubblicato dalla Joint Special Operations University, si possono distinguere tre tipi di spazi suscettibili di diventare un “santuario”: rurali, urbani e marittimi.⁹ Gli spazi rurali sono quelli ai quali è stata dedicata nel corso del tempo la maggiore attenzione. Sono stati il classico territorio di organizzazione dei movimenti di guerriglia storici: dall'insurrezione antibonapartista in Spagna¹⁰ ai Vietcong, dall'Esercito di Liberazione Maoista alle FARC colombiane. L'area rurale montana che separa il Pakistan dall'Afghanistan, scarsamente controllata dai regolari di entrambi gli Stati, è ancora oggi la base del movimento dei Taliban, che si oppone al governo di Kabul, così come di altre reti transnazionali legate all'estremismo jihadista e/o alla criminalità organizzata. Chiaramente la conformazione orografica può favorire l'attività di gruppi ribelli.¹¹

Eppure anche certe vaste aree urbane, a causa di rapidi fenomeni di inurbamento, presentano oggi delle ampie aree in cui le forze di sicurezza dello Stato sono ridotte o di fatto assenti e dove il controllo del territorio è esercitato dalla malavita organizzata; anche il terrorismo ha mostrato di sapersi avvantaggiare di queste aree urbane dove la legge statale non ha corso.

Quanto all'ambiente marittimo, nell'ultimo decennio, a causa dell'incapacità di certi Stati di controllare le proprie coste (il caso più noto è stato quello della Somalia), si è manifestata una recrudescenza di azioni di pirateria in alto mare, un'attività che si pensava destinata ad estinguersi.¹²

9 Schultz, *Security Forces Assistance and Security Sector Reform*, op. cit., 14-16.

10 Cfr. il classico volume di Carl Schmitt, *Teoria del partigiano. Integrazione al concetto del politico*, Milano, Adelphi, 2005.

11 Sul punto si segnala, in particolare, l'influente articolo di James D. Fearon e David D. Laitin, *Ethnicity, insurgency, and civil war*, in «American Political Science Review», Vol. 97, No. 1, 2003, pp. 75-90.

12 Schultz, op. cit., pp. 18-24.

A fronte di una ridotta possibilità di guerra nucleare e del tendenziale ridursi delle guerre convenzionali tra eserciti regolari,¹³ si assiste così al proliferare di forme di instabilità interna che possono andare dalla perdita del controllo su una porzione del territorio alla vera e propria guerra civile. Le minacce alla stabilità e integrità degli Stati, in altre parole, vengono sempre meno dall'uso della forza militare da parte di un altro Stato; l'origine delle minacce è localizzata sempre meno all'esterno e sempre più all'interno.

Anche da questo punto di vista, si può osservare come in uno stesso teatro bellico operi un gran numero di attori di diversa natura: eserciti regolari e forze di polizia, organizzazioni di guerriglia e gruppi paramilitari, reparti di mercenari, terroristi, organizzazioni internazionali, ONG.

Alcuni attori sono capaci di operare secondo diverse modalità, diventando quindi, a seconda del momento o del contesto, esercito regolare o banda di guerriglia, forza di polizia e nucleo terroristico. Per esempio, il famigerato gruppo armato jihadista che si attribuisce il nome di Stato Islamico (noto anche come ISIS o Daesh),¹⁴ ha rapidamente conquistato ampie aree dell'Iraq e della Siria, trasformandosi nel 2014 da gruppo ribelle a «proto-stato»¹⁵ in grado di controllare un territorio e una popolazione. Peraltro, la crisi militare nel quale sta attualmente versando potrebbe indurlo a ritornare alla condizione iniziale di gruppo ribelle clandestino.

Questi attori, a volte in grado di lanciare una sfida di carattere asimmetrica agli Stati (si pensi, per esempio, ad al-Qaida, specialmente dopo gli attacchi dell'11 settembre),¹⁶ sono stati spesso considerati come elementi di destabilizzazione a livello internazionale.

13 Cfr., in particolare, il noto volume di J. E. Mueller, *Retreat from doomsday: The obsolescence of major war*, New York, Basic Books, 1989.

14 Tra gli altri, Brian Fishman, *The Master Plan: ISIS, al Qaeda, and the Jihadi Strategy for Final Victory*, New Haven, Yale University Press, 2016; Massimiliano Trentin (a cura di), *L'ultimo califfato. L'Organizzazione dello Stato islamico in Medio Oriente*, Bologna, Il Mulino, 2017. Sulle attività terroristiche dell'organizzazione mi permetto di rinviare a Lorenzo Vidino, Francesco Marone e Eva Entenmann, *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Milano, ISPI / PoE-GWU / ICCT – The Hague, 2017.

15 Brynjar Lia, *Understanding jihadi proto-states*, in «Perspectives on Terrorism», Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 31-41.

16 Cfr. Francesco Marone, *Perché l'intelligence fallisce: il caso dell'11 settembre*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 2, 2017, pp. 259-288.

Cessato o quasi di esistere lo scontro ad alta intensità fra eserciti convenzionali – la guerra industriale fra stati¹⁷ – le fasi di ostilità contemporanee sono, per sintetizzare usando il noto paradigma proposto da Rupert Smith, una “guerra fra la gente” (*war amongst the people*).¹⁸ Il nuovo paradigma della “guerra fra la gente” è caratterizzato, in opposizione al precedente, dalle seguenti caratteristiche:

- presenza di parti in conflitto diverse dagli eserciti regolari;
- impossibilità di aggiudicarsi la vittoria tramite l'uso esclusivo della forza militare;
- inclusione della popolazione stessa nella definizione del campo di battaglia;
- durata tendenzialmente perenne del conflitto.

Gli attori presenti in un teatro di crisi e tensione, come detto, possono essere anche in minima parte delle forze di sicurezza con tanto di divisa. A volte tutti gli attori sono di tutt'altro modello: milizie etniche, reparti “privati” di signori della guerra, bande di narcotrafficienti, di terroristi.¹⁹

La forza militare non basta più.²⁰ Questo è causato appunto dal fatto che le situazioni di confronto²¹ odierne sono conflitti “in mezzo alla popolazione.” La differenza fra questo tipo di conflitto e una guerra industriale fra stati, per continuare a usare i termini di Rupert Smith, è lampante. In una guerra industriale fra stati possiamo osservare due o più nazioni mobilitare in massa cittadinanza e apparato produttivo in vista di uno scontro militare decisivo (una battaglia convenzionale ad alta intensità, riguardante gli eserciti regolari), da ottenersi nel minor tempo possibile, che chiuda con un risultato netto il ciclo di ostilità. In questo caso è la forza militare che conta: numero di effettivi e loro addestramento, quantità e qualità di armamenti e attrezzature.

Nei casi di guerra in mezzo alla popolazione la forza militare ha un valore relativo. Manca, per l'esercito regolare coinvolto, un esercito regolare che gli faccia da contraltare.

17 Rupert Smith, *L'arte della guerra nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 2009, parte prima.

18 Rupert Smith, op. cit., parte terza.

19 Si vedano anche Mark Duffield, *Le guerre postmoderne*, Bologna, Il Ponte, 2003 e soprattutto Mary Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999.

20 D'altra parte, la collaborazione con i civili – al fine di instradare una situazione post-crisi verso la ricostruzione di istituzioni e infrastrutture –, per quanto assai rilevante, risulta spesso deficitaria e poco elaborata nel pensiero teorico, finendo spesso per essere lasciata all'improvvisazione nei singoli teatri d'operazione. Vedi Koen van der West e Joerg Warstat, *Civil-Military Interaction: Learning from Experience*, in Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, New York, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 41-47.

21 Sulla situazione di “confronto”, sugli attori non statali e sulla misura del potere in termini non esclusivamente militari si può consultare Derek S. Reveron, *Exporting Security: International Engagement, Security Cooperation, and the Changing Face of U.S. Military*, Washington, Georgetown University Press, 2010, capitolo 8.

Anche la possibilità di conseguire la vittoria in tempi ristretti è quindi assente: manca l'esercito da sconfiggere in battaglia. La guerra, in questo senso, si fraziona in un susseguirsi, che può essere anche continuo e durare per lunghi periodi, di scontri e confronti che comprendono tutte le forme non convenzionali e convenzionali di lotta. E poiché la lotta si svolge fra la popolazione, l'oggetto del contendere sarà proprio la popolazione, o, per meglio dire, il favore di questa. È quello che in altri punti, in riferimento alle forze di sicurezza, si definirà come legittimità dello Stato, legittimità che la popolazione però può anche riconoscere agli sfidanti del governo, invece che al governo stesso.

La durata indefinita del conflitto – caratterizzante anche scontri fra stati dotati di eserciti regolari – è il portato dell'impossibilità di un risultato definitivo e conclusivo. Gli obiettivi sono per forza di cose collocati nel lungo periodo, tanto che spesso non è possibile formulare un pronostico temporale sulla fine delle ostilità. Le caratteristiche del campo di battaglia – cioè il fatto di includere la popolazione – danno poi ai moderni conflitti questa contro-intuitiva qualità: un esercito regolare può vincere ogni singolo scontro tattico con i suoi oppositori, chiunque essi siano, senza che queste vittorie portino un risultato politico.²²

L'ampio spettro di modalità d'azione garantisce, agli attori che hanno simili capacità, una grande efficacia nel distruggere la capacità di uno Stato di apparire (ed essere) il detentore dell'uso legittimo della forza. Caratteristica ulteriore di questo tipo di attori è un'evidente e frequente mancanza, nella loro organizzazione, dell'elemento verticale: più che somigliare a un esercito, con i suoi organigrammi definiti e le linee di comando, somigliano spesso a un reticolo decentrato di reparti dalle molteplici funzioni.²³

Stati falliti, e più generalmente aree di crisi, instabilità e tensione costituiscono delle minacce alla sicurezza internazionale e, nello specifico, anche alla sicurezza nazionale italiana, la quale non è più da identificarsi con la sola sicurezza dei confini. Non si possono non citare le aree di instabilità dell'Africa settentrionale (in particolare, in Libia), ma anche

22 Si può vincere, o rimanere sul campo senza essere sconfitti, e subire una sconfitta strategica, come dimostra, per esempio, l'intervento sovietico in Afghanistan: si veda, in proposito, Rodric Braithwaite, *The Soviet withdrawal from Afghanistan*, in Robert Johnson e Timothy Clack (a cura di), *At the End of Military Intervention; Historical, Theoretical, and Applied Approaches to Transition, Handover, and Withdrawal*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

23 Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 27-38.

sub-sahariana, che possono compromettere la stabilità dell'approvvigionamento energetico dell'Italia e contribuire allo spostamento di masse di popolazione, migranti e richiedenti asilo, di non facile gestione²⁴. L'odierna situazione vede quindi la Comunità internazionale rapportarsi a situazioni in cui la minaccia non è solo di natura militare, ma è data dal sovrapporsi di differenti fonti di instabilità e tensione²⁵.

Da questo punto di vista, la riflessione odierna è orientata largamente nella direzione di considerare le minacce future come appartenenti non militari. Le minacce di tale natura, estranee al settore della guerra convenzionale, si caratterizzano per due qualità: la prima è la portata transnazionale; la seconda è il fatto che riguardano la popolazione prima ancora che lo Stato. Sul piano delle risposte, un primo portato della natura delle minacce è che il confine fra sicurezza esterna e sicurezza interna tende a farsi sempre più labile; il secondo portato è l'incremento dell'importanza dell'elemento non militare nel campo della sicurezza.²⁶

Peraltro, a questo cambiamento della minaccia è corrisposto un cambiamento della figura del guerriero; dal cittadino soldato, prodotto tipico della Rivoluzione Francese e della leva di massa, al soldato globale e «post-eroico», per usare una nota espressione di Luttwak,²⁷ in grado di usare apparati e tecnologie sempre più efficienti per minimizzare (senza per questo annullare) i rischi di un contatto con il nemico.²⁸

In questo contesto internazionale, l'Italia ha mantenuto i suoi tradizionali orientamenti in politica estera – presenza attiva nella NATO e nell'Unione Europea – ma ha dovuto di necessità cambiare il suo modo di operare. Come accennato, dal punto di vista dell'economia della sicurezza ora l'Italia non è più solo un consumatore, ma anche un produttore. La produzione di sicurezza passa per il dispiegamento di contingenti italiani all'estero, i quali, inseriti in schieramenti multinazionali, sono impegnati costantemente in operazioni che hanno per finalità il mantenimento della pace (*peace-keeping*) o l'imposizione della pace (*peace-enforcing*).²⁹

24 Michele Taufer, op. cit., pp. 8-10. Michela Ceccorulli e Fabrizio Coticchia, *Multidimensional Threats and Military Engagement: The Case of the Italian Intervention in Libya*, in «Mediterranean Politics», Vol. 20, No. 3, 2015, pp. 303-306.

25 Michela Ceccorulli e Fabrizio Coticchia, *Italy's military interventions and new security threats: The cases of Somalia, Darfur and Haiti*, in «Contemporary Politics», Vol. 22, No. 4, 2016, pp. 412-413.

26 Michela Ceccorulli e Fabrizio Coticchia, *Multidimensional Threats and Military Engagement*, op. cit., pp. 305-307.

27 Edward N. Luttwak, *Toward post-heroic warfare*, in «Foreign Affairs», Vol. 74, 1995, pp. 109-122.

28 Fabrizio Coticchia, op. cit., p. 21.

29 Andrea Carati e Andrea Locatelli, *Cui prodest? Italy's questionable involvement in multilateral military operations amid ethical concerns and national interest*, in «International

Come è stato notato,³⁰ «[s]ebbene i mutamenti nella struttura e nella composizione delle forze armate siano stati significativi (sospensione della leva, ingresso di personale militare femminile, riforma dei vertici, Carabinieri come quarta forza armata, ecc.), l'impiego continuo di soldati all'estero, rappresenta il cambiamento più rilevante per la storia recente della difesa».

A sua volta, le operazioni militari all'estero sono diventate uno strumento assai rilevante della politica estera dell'Italia.

Peacekeeping», Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 87-88; Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Coticchia, *Italian Military Operations Abroad. Just Don't Call It War*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, capitolo 1.

30 Fabrizio Coticchia, op. cit., p. 28.

2. L'Italia e le operazioni all'estero

Questa sezione introduce il tema della partecipazione italiana alle missioni all'estero, concentrandosi sul nuovo ruolo del Paese e soffermandosi poi sugli aspetti giuridici di tali iniziative.

2.1 Nuove esigenze, nuove Forze Armate

Per l'Italia la conduzione di operazioni militari all'estero è una novità piuttosto recente, anche se non tanto recente quanto lo è stata per altri Paesi come la Germania e il Giappone. Dal 1991 ad oggi le Forze Armate italiane hanno partecipato praticamente a tutti gli spiegamenti multilaterali di forze promossi dalla Comunità internazionale, con un tasso di presenza che supera quello di Paesi dotati di maggiori risorse e di una maggior propensione storica alla proiezione all'estero (come il Regno Unito o la Francia, per rimanere al contesto europeo). L'Italia è stata anche, in alcune occasioni, il maggiore contributore europeo alle missioni multilaterali.³¹ Ciò nonostante un livello di attenzione tradizionalmente non elevato da parte dei mezzi di comunicazione, dell'opinione pubblica e degli stessi attori politici.³²

Questo odierno attivismo, se visto in prospettiva storica, può apparire sorprendente. Si può affermare che la politica estera italiana successiva alla Seconda guerra mondiale abbia avuto un momento principale di elevato dinamismo, quello coincidente con la scelta iniziale del posizionamento di campo. I campi prescelti sono stati – e, *mutatis mutandis*, si mantengono tutt'ora – quello atlantico e quello comunitario. Con l'ingresso nella NATO e la fondazione dell'antenato dell'Unione Europea, l'Italia trovava infatti i suoi punti di riferimento: il dinamismo in campo internazionale andò di conseguenza diminuendo, anche in linea con il fatto che quel quadro di alleanze bipolare, come scritto in precedenza, era rigido e concedeva poco spazio di manovra agli attori.

Durante la Guerra Fredda, l'Italia non ha quindi assegnato un ruolo di primo piano allo sforzo di proiezione all'estero nell'ambito delle sue opzioni di politica estera. La politica di sicurezza (esterna), adeguandosi alla situazione internazionale e ai vincoli di bilancio, è stata per buona parte delegata agli Stati Uniti e, al più, ha spinto le Forze armate verso il perseguimento di fini prevalentemente difensivi con la prospettiva di combattere una

31 Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 13-20, 46. Filippo Andreatta, *L'Italia nel nuovo sistema internazionale*, in «Il Mulino», n. 2, 2001, pp. 258-264.

32 Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 13-20, 46.

guerra di posizione contro il Patto di Varsavia ed eventualmente contro la Federazione Jugoslava.

Questa condizione, peraltro, rafforzata dagli orientamenti della cultura politica (o, più precisamente, delle principali sub-culture politiche) a livello nazionale, ha consentito e in qualche modo giustificato un atteggiamento di sostanziale disinteresse nei confronti dei temi della sicurezza da parte della classe politica, dell'opinione pubblica, del mondo della ricerca.

Secondo importanti studiosi, come C. M. Santoro,³³ l'incoerenza della politica nazionale in materia di politica estera e di difesa era imputabile ad alcuni fattori strutturali, come l'ambivalenza geografica (collocazione mediterranea o continentale?) e l'incertezza in termini di *status* internazionale (ultima tra le grandi potenze o prima tra le piccole?).³⁴

Quanto alla politica estera, esclusa di fatto la proiezione all'estero, si formava quello che appariva come il modello italiano, oggi valido solo in parte: una politica estera che delega all'alleato maggiore (cioè gli Stati Uniti) prese di posizione e investimenti difensivi, che vede nel multilateralismo il suo faro e che approfitta di ogni situazione diplomatica per essere presente («politica della sedia», finalizzata al riconoscimento internazionale, per usare un'espressione coniata dal politologo Angelo Panebianco)³⁵ e da questa presenza cercare di guadagnare prestigio e riconoscimento da parte della Comunità internazionale.³⁶

In questo senso si può interpretare anche la partecipazione alle numerose iniziative dell'ONU durante quel periodo storico, partecipazione che può ricadere quindi nella categoria della «politica della sedia» e che coniuga multilateralismo e difesa della pace internazionale.³⁷

Lo spartiacque che separa la fase degli interventi della Guerra Fredda da quelli odierni è la partecipazione alla missione UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) in Libano tra il 1982 e il 1984 quando, sebbene in un contesto privo dell'avvallo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'Italia partecipa al dispiegamento internazionale con ben 2.000 unità.

33 Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1991.

34 Fabrizio Coticchia, op. cit., p. 29.

35 Angelo Panebianco, *Il paese disarmato*, in «Il Mulino», n. 5, 1993, pp. 898-904.

36 Chiara Ruffa, *“Just Deploy and Always Call It Peacekeeping!” Italian Strategic Culture and International Military Operations*, in Malena Britz (a cura di), *European Participation in International Operations. The Role of Strategic Culture*, New York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 102: la «politica della sedia» è legata all'aspetto del multilateralismo, radicato nella cultura della classe politica.

37 Fabrizio Coticchia, op.cit., pp. 39-45.

Da quel momento in poi, soprattutto dopo la partecipazione all'operazione *Desert Storm*, le Forze Armate italiane hanno cominciato a percorrere la strada per l'adeguamento alla nuova postura internazionale assunta dal paese. La partecipazione alle missioni multilaterali, da quel momento in poi, si fa continua.

Il quadro politico e diplomatico che porta avanti questo genere di iniziative e sostiene questa postura internazionale dell'Italia consta di tre elementi principali.³⁸

- Multilateralismo. La partecipazione avviene sempre in contesti multilaterali, insieme a un grande numero di partecipanti, diventando anche elemento di legittimazione dell'azione. In generale, si può affermare che il multilateralismo rimane la linea guida della politica estera e di difesa italiana.

L'importanza del multilateralismo è dovuta anche al peso geopolitico dell'Italia, che, secondo numerosi esperti, è quello di una «media potenza»: la partecipazione ai consessi internazionali è in questo senso un modo per garantire, a un paese dalle risorse materiali limitate, la posizione e il prestigio per poter tutelare e promuovere i propri interessi nazionali. C'è infatti una discrasia fra la portata degli interessi nazionali e le risorse nazionali per perseguirli: l'Italia è un paese in gran parte importatore di materie prime e, in quanto tale, ha tra i suoi interessi la stabilità del commercio, la sicurezza delle rotte commerciali, l'apertura dei mercati. Questi sono interessi «globali» che una media potenza, da sé, difficilmente potrebbe tutelare.

- Legame stretto e solido con gli Stati Uniti. La partecipazione ai dispiegamenti delle coalizioni a guida USA è vista anche come uno strumento per mantenere e migliorare l'ottimo rapporto fra Roma e Washington, rapporto che si considera importante sotto tutti i profili e, non da ultimo, è importante per il mantenimento dell'industria della difesa nazionale, che necessita costantemente di aggiornamento tecnologico. Nel complesso, la partecipazione alle missioni sostenute o promosse dagli Stati Uniti può essere vista come il canale tramite il quale si mantiene aperto una sorta di credito politico nei confronti dell'alleato maggiore. Stesse argomentazioni possono valere in relazione ai consessi di cui l'Italia fa parte (ONU, NATO, UE):³⁹ fornendo il suo aiuto a un gran numero di missioni, l'Italia contribuisce a far sì che si rendano disponibili le risorse per le operazioni che considera prioritarie per il soddisfacimento dei suoi interessi.

38 Chiara Ruffa, op. cit., pp. 102-103; Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 133-138.

39 Andrea Carati, *La politica di difesa italiana di fronte ai cambiamenti in ambito Nato, Ue e della leadership americana*, in *L'Italia fra nuove politiche di difesa e impegni internazionali*, ISPI Studies, 2012.

- Cornice (*frame*) di promozione della pace. La partecipazione al dispiegamento all'estero avviene generalmente in contesti nei quali si vuole mantenere o riportare la pace; la funzione di pacificazione – con il suo non indifferente portato umanitario – appare come uno degli elementi di legittimazione della partecipazione stessa. Seguendo questa direzione, le riforme organizzative e le nuove modalità di utilizzo hanno modificato l'assetto e le finalità delle Forze Armate Italiane; vediamo alcune di queste novità e gli elementi di continuità con il passato, che pure non mancano:⁴⁰
- la politica di difesa ha perso la sua componente territoriale: non esiste più la prospettiva di uno scontro convenzionale sul territorio nazionale;
- le Forze Armate sono divenute centrali nella politica estera della Repubblica, fornendo, con il loro dispiegamento nelle forze di pace, uno dei principali strumenti di proiezione all'estero a disposizione del Governo;
- con l'elevato tasso di attivismo e dinamismo che caratterizza la partecipazione italiana, l'Italia ha evitato la marginalizzazione che la fine della Guerra Fredda avrebbe potuto causarle;
- in continuità con l'impostazione già avuta durante la Guerra Fredda, gli ambienti in cui si sviluppa la politica estera italiana – e la partecipazione alle missioni di pace – continuano a essere spesso quelli dell'ONU e dell'Unione Europea, con l'ONU a costituire generalmente la fonte di legittimità per gli interventi compiuti all'interno dei due contesti.

Il nuovo insieme di obiettivi che si è posto per le Forze Armate italiane ha comportato per queste ultime l'inizio di un ampio programma di riforma e ammodernamento che è ancora, parzialmente, in corso d'opera.⁴¹ L'impegno per questo cambiamento iniziò immediatamente dopo la partecipazione alle operazioni di *Desert Shield* e *Desert Storm* (Kuwait e Iraq, 1990-1991), che aveva evidenziato alcune lacune da colmare. Le riforme hanno operato su molti aspetti:⁴²

- passaggio da forze di leva a forze professionali con servizio su base volontaria;
- riduzione del numero degli effettivi;

40 Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 83-87; Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), op. cit. pp. 34-36.

41 Sul tema generale delle trasformazioni delle Forze Armate italiane si rinvia, in particolare, ai lavori di Coticchia e Moro, tra cui Fabrizio Coticchia e Francesco N. Moro, *Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13*, in «The International Spectator», Vol. 49, No. 1, 2014, pp. 133-148; *idem*, *Learning From Others? Emulation and Change in the Italian Armed Forces Since 2001*, in «Armed Forces & Society», Vol. 42, No. 4, 2016, pp. 696-718.

42 Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 87-89; Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), op. cit. pp. 37 e ss.

- ingresso del personale femminile;
- nuovo assetto dei vertici, finalizzato a incrementare la cooperazione interforze e ridurre le ridondanze;
- attribuzione di maggiori poteri al Capo di Stato Maggiore della Difesa;
- importanti mutamenti nella riflessione dottrina e anche nella dotazione di attrezzature e armamenti;
- transizione delle Forze Armate dallo stadio di “forze in potenza” allo stadio di “forze in essere”, dispiegate continuamente e per lunghi periodi di tempo in teatri dove si svolgono operazioni a bassa intensità, invece che ferme in attesa che il confronto con il Patto di Varsavia si potesse trasformare in guerra convenzionale ad alta intensità.

È difficile sottostimare l'importanza che l'Italia attribuisce alla sua partecipazione alle missioni di pace. I dati numerici parlano chiaro: a fronte di un bilancio della difesa tutt'altro che massiccio – oltre che in tendenziale diminuzione – l'Italia è il settimo contributore mondiale e di fatto il primo d'Europa. L'impegno appare ancora maggiore se si paragona il numero delle unità in missione all'estero al numero complessivo degli effettivi.⁴³ Dalla prima missione al 2016 circa 60.000 militari italiani hanno partecipato agli spiegamenti di forze sotto l'egida dell'ONU;⁴⁴ l'importanza che le missioni all'estero hanno assunto con il tempo nella politica di sicurezza italiana è testimoniata dalla crescita esponenziale del loro numero. Nel complesso l'Italia ha partecipato a 114 missioni dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi: negli anni '80 le missioni annuali erano al massimo 10; attualmente sono circa 30⁴⁵. L'Italia partecipa a operazioni promosse da Organizzazioni internazionali. Altre missioni invece dipendono da accordi bilaterali con gli stati beneficiari.

Anche il genere di missione a partecipazione italiana, al di là della terminologia usata nel dibattito pubblico o nella nomenclatura internazionale, ha visto, nei decenni che vanno dal primo dispiegamento importante (UNIFIL in Libano), un graduale estendersi verso operazioni sempre più complesse.

Le operazioni di sostegno alla pace (*Peace Support Operations*, PSO), così come originariamente intese, prevedevano il dispiegamento di una forza di interposizione e controllo fra due ex belligeranti: gli ex belligeranti erano non solo concordi nell'accettare la

43 Andrea Carati e Andrea Locatelli, op. cit., pp. 88-90.

44 Giulia Tercovich, *Italy and UN peacekeeping: constant transformation*, in «International Peacekeeping», Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 681-682.

45 *Le missioni internazionali*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporto collettivo a cura di ISPI, IAI, CeSI, CeSPI, 2010, p. 47.

presenza della forza di interposizione, ma spesso erano essi stessi a richiederla, così da avere la Comunità internazionale a testimone e garante della cessazione delle ostilità.

Le attuali missioni all'estero non assumono necessariamente questa forma. Le operazioni di sostegno alla pace odierne coprono uno spettro d'azione più ampio e in teatri ben diversi, vanno oltre il puro mantenimento della sicurezza in una data area. Sempre più spesso si assiste a missioni che riguardano la prevenzione di un conflitto, l'imposizione della pace, la ricostruzione di uno Stato fallito; missioni che divengono gradualmente sempre più complesse e arrivano ad abbracciare ambiti operativi diversificati.⁴⁶

La difesa italiana è coinvolta in varie battaglie e impiega massicciamente il proprio strumento militare, fornendo un contributo di primo piano a operazioni altamente complesse e rischiose. Nondimeno è opportuno rilevare che l'approccio adottato appare spesso misurato e poco vistoso, tanto da essere riconducibile a quello che Coticchia chiama un «basso profilo», caratterizzato da una predilezione costante per un uso limitato della forza, per il confronto "indiretto" con l'avversario attraverso la centralità del dialogo, della ricostruzione e, appunto, dell'addestramento e formazione delle forze locali.⁴⁷

È interessante notare, infine, che questo maggior impegno nelle missioni all'estero, nonostante un interesse mediatico limitato, è stato accolto con un giudizio complessivamente favorevole dell'opinione pubblica italiana, e questo a sua volta ha avuto ripercussioni positive sull'immagine di tutto il mondo della Difesa.

2.2 Aspetti giuridici

Con l'aumentare della partecipazione italiana alle missioni all'estero si sono posti i conseguenti problemi di definire queste missioni e inquadrarle nelle disposizioni costituzionali e di legge del diritto italiano.

Dal punto di vista della Costituzione, gli articoli rilevanti in prima battuta sembrano tre:

- l'articolo 11, che vieta la guerra d'aggressione e consente limitazioni della sovranità al fine di garantire la pace fra le nazioni;

⁴⁶ Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), op. cit., p. 5.

⁴⁷ Fabrizio Coticchia, op. cit., pp. 58-59. Si segnala anche Giorgio Battisti, *Le caratteristiche del "modello italiano" nelle operazioni di peacekeeping*, in Ida Caracciolo e Umberto Montuoro (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Collana di Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati – Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, pp. 307-316.

- l'articolo 78, che assegna alle Camere il compito di deliberare lo stato di guerra e di conferire al Governo i poteri necessari;
- l'articolo 87, che al comma numero 9 assegna al Presidente della Repubblica il comando delle Forze Armate e la presidenza del Consiglio supremo di difesa; sempre al Presidente della Repubblica spetta il compito di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Il contesto delle attribuzioni e dei limiti è di limpida chiarezza, ma adatto principalmente a una situazione di politica internazionale che ormai si può considerare residuale, quella delle guerre convenzionali fra Stati sovrani. Dal punto di vista normativo, i tre articoli non sono sempre di aiuto nell'inquadramento di una missione di sostegno alla stabilità o di interposizione post-conflitto: lo stesso concetto di guerra, fondamentale per la definizione di rapporti netti ed evidenti fra Stati sovrani, è inadatto a rendere conto delle situazioni complesse di un teatro operativo odierno, dove può capitare che l'intervento sia osteggiato, ma non direttamente da uno Stato. La Costituzione repubblicana, in sostanza, manca di elementi utili a definire gli stati di crisi diversi dalla guerra classica.

La disciplina di legge, fino a poco tempo fa, era limitata alla legge 25 del 1997. Il testo stabilisce la procedura per l'istituzione di una missione all'estero:

- la missione si istituisce per delibera del Governo, che ne informa le Camere;
- la delibera governativa, previo dibattito riceve infine l'approvazione delle Camere; è sufficiente anche l'approvazione di una Camera sola o della Commissione competente;
- il Governo presenta poi un disegno di legge o emana un decreto-legge che espliciti la copertura finanziaria della missione oltreconfine;
- seguono poi le disposizioni attuative, compito del Ministero della Difesa.

In ogni caso la normativa in questione non dava risposte a un problema di notevole rilevanza: quale codice applicare alla missione? L'Italia possiede due codici applicabili: il codice penale militare di guerra e il codice penale militare di pace. Dalla scelta dipendono le garanzie per la popolazione che vive nell'area del dispiegamento militare italiano.

Di fatto tali garanzie sarebbero disposte soltanto dall'applicazione del codice di guerra, la cui applicazione parrebbe automatica (anche in assenza di dichiarazione di guerra, dovrebbe scattare ogni qualvolta che la missione sia dotata di armamento), ma alla quale si può derogare, ed è stato fatto, stabilendo, nel decreto di finanziamento della missione, l'applicazione del codice di pace. L'interpretazione della disciplina non è per altro evidente e rimane la possibilità di sostenere che le garanzie poste dal codice di guerra siano da applicarsi in ogni caso.

Il 31 dicembre del 2016 è entrata in vigore la Legge 145/2016, rubricata come “Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali” e scritta con l'intento di superare alcune incertezze e di affrontare in maniera sistematica la materia.

La nuova normativa esula del tutto dall'ambito di applicazione della prima parte dell'articolo 11 della Costituzione, in quanto definisce da subito la sua applicabilità solo alle situazioni non definibili come stato di guerra. L'ambito di applicazione è per altro alquanto ampio, coinvolgendo militari e civili impegnati nelle operazioni sotto l'egida dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte. Le condizioni per la partecipazione, oltre a quelle già esposte, prevedono il rispetto dei principi rilevanti della disciplina internazionale: quindi nel rispetto del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale.

Si tratta di un punto di arrivo importante, con il quale lo Stato italiano si dota infine di una legge di ampio respiro per ordinare una materia, quale quella dello schieramento delle forze armate all'estero, di grande rilevanza costituzionale e politica: i primi impulsi in questa direzione risalgono addirittura agli anni '90 del secolo scorso.

La procedura per l'istituzione di una missione è diventata la seguente:

- la delibera che apre la procedura è sempre di iniziativa governativa;
- il Governo ha l'obbligo di dare notizia della delibera al Presidente della Repubblica;
- la Presidenza della Repubblica può convocare il Consiglio supremo di difesa, qualora lo stimi necessario;
- la delibera viene trasmessa alle Camere: vi devono essere indicati l'area dell'intervento, gli obiettivi della missione, la base giuridica, l'organico massimo dispiegabile, durata prevista e copertura finanziaria per l'anno in corso;
- le Camere devono in breve tempo dibattere sulla delibera e autorizzarla o respingerla tramite i propri atti di indirizzo. L'approvazione può anche imporre condizioni alle modalità di svolgimento della missione.

La nuova procedura, che reintegra il Parlamento nella sua posizione di arbitro ultimo del processo decisionale, mette fine così alle prassi di legislazione problematiche che erano andate sedimentandosi in questo ambito, per esempio il ricorso alla decretazione per definire le coperture finanziarie e i profili amministrativi e penali delle missioni, con rinnovi ciclici (ma dalla tempistica spesso non puntuale) dei decreti di partenza. E si mette anche fine a delle anomalie che si erano imposte come vera e proprie prassi condivise, sopra tutte l'avvallo parlamentare che arrivava non di rado a cose fatte, con la missione

già deliberata dal governo e in fase di organizzazione presso il Ministero della Difesa:⁴⁸ problemi che in parte sorgevano dalla rigidità del dettato costituzionale che non conosce che due situazioni mutualmente escludentisi, quelle dello stato di guerra e dello stato di pace.

Il problema della partecipazione parlamentare ha trovato una sua soluzione anche nelle innovazioni relative al finanziamento delle missioni. Il finanziamento delle missioni ricade ora su un Fondo apposito, istituito nello Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la cui entità è decisa di anno in anno tramite la Legge di stabilità. Il Parlamento, in questo modo, non si troverà più nella situazione di dover approvare, in stato di urgenza, il finanziamento delle singole missioni senza poter adeguatamente dibattere sull'ammontare del finanziamento, sui risultati della missione, sulle necessità del Paese e sulle richieste delle istituzioni internazionali o dei paesi partner nell'iniziativa.

L'importanza della pubblicità è tale che la stessa legge dispone che l'andamento delle missioni sia discusso in una sessione parlamentare convocata all'uopo, annualmente, entro il 31 di dicembre. In tale occasione il Governo, su proposta dei Ministri degli Esteri e della Difesa, deve presentare alle Camere una relazione analitica sullo stato delle missioni in corso e appena concluse.

La nuova legislazione definisce anche l'oggetto delle missioni alle quali l'Italia può partecipare. Anche in questo caso si tratta della prima occasione in cui un testo legislativo prova a porre dei limiti, per quanto lo faccia, come si vedrà, lasciando insoluto qualche problema.⁴⁹

- In primo luogo, si definisce cosa non si può fare tramite una missione oltreconfine: questo divieto è l'argine esplicitato dall'articolo 11 della Costituzione: vi è incompatibilità totale fra lo stato di guerra e la missione all'estero. Viene in questo modo confermato il principio per il quale fra le situazioni di diritto definite guerra e pace non può esservi che opposizione completa: non esiste alcuna situazione giuridica intermedia.
- In secondo luogo, è così individuato il luogo e il tempo della missione – necessari anche per la definizione dei criteri per calcolare il compenso: la missione, per il personale impegnato, inizia con la data nella quale si entra nel territorio, nelle acque

48 Marco Benvenuti, *Luci ed ombre della L. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», N. 1, 2017, pp. 1-55 (pp. 1-4).

49 Marco Benvenuti, op. cit., pp. 7-16; Natalino Ronzitti, *Missioni all'estero, arriva la legge*, in *AffariInternazionali*, 10 giugno 2017.

territoriali o nello spazio aereo del paese interessato dalla missione e finisce con l'uscita da questi stessi territori, acque territoriali o spazio aereo.

- In terzo luogo, perché vi sia la missione è necessaria la compresenza di personale e assetti. Non è quindi possibile configurare come missione oltreconfine la semplice spedizione di assetti militarmente rilevanti presso un Paese estero. Il personale di cui si fa menzione è sia quello militare sia quello civile.
- In quarto luogo, la missione si caratterizza per la sua causa: le missioni oltreconfine sono quelle il cui fondamento si trova nella partecipazione alle organizzazioni internazionali. Di nuovo il riferimento costituzionale è alla seconda parte dell'articolo 11, dove i costituenti parlarono di riduzioni della sovranità, organizzazioni internazionali e perseguimento della pace fra le nazioni. Oppure, in alternativa, sono missioni oltreconfine quelle istituite nel rispetto del diritto internazionale, o per motivi di emergenza umanitaria, le missioni – comprese le missioni civili – istituite in ambito UE e infine le missioni che si svolgono per ottemperare a trattati internazionali, accordi e alleanze.

A queste definizioni in positivo si aggiungono quelle in negativo (i limiti posti alle missioni oltreconfine), comunque deducibili dalla forma esposta in positivo.

La legge 145 tocca poi un punto estremamente delicato, che in dottrina ha visto contrapporsi pareri discordi e che nella prassi governativa ha presentato soluzioni contraddittorie, e cioè le disposizioni penali. I partecipanti alle missioni oltreconfine sottostanno al codice penale militare di pace o al codice militare penale di guerra? La legge stabilisce, come norma generale, l'applicazione del codice penale militare di pace.

Questo in assenza di ulteriori e diverse indicazioni nelle delibere governative e negli atti d'indirizzo del Parlamento: la legge infatti ha previsto che sia possibile l'applicazione del codice penale militare di guerra; per questo però è stata prevista una riserva. Il codice penale militare di guerra potrà essere applicato solo dopo il voto positivo del Parlamento su un apposito disegno di legge di iniziativa Parlamentare che contempli questa eccezione alla regola di base che prevede l'applicazione del codice penale militare di pace.⁵⁰

In questo la riforma muta l'assetto che era stato dato alla questione con la legge N. 6/2002, che disponeva l'applicazione del codice penale militare di guerra al personale dispiegato all'estero in condizioni armate.

50 Natalino Ronzitti, op. cit.

Il codice penale militare di guerra rimane comunque l'unico applicabile ai corpi di spedizione all'estero la cui missione non rientri nei casi contemplati dalla legge 145.⁵¹

La legge 145, provvedimento ampio e variegato, come si vede dal grande numero di questioni che affronta,⁵² ha contribuito a colmare alcune lacune presenti nella legislazione italiana relativa alle missioni oltreconfine, a risolvere certi aspetti problematici che la prassi ministeriale e parlamentare, priva di riferimenti normativi precisi e puntuali, aveva generato. Nondimeno rimangono sul tappeto alcune incertezze e alcuni nodi da sciogliere.

- La partecipazione parlamentare, garantita dal fatto che la delibera istitutiva della missione deve essere fatta pervenire alle Camere e che di queste richiede l'approvazione per dare il via all'operazione, per quanto debba essere tempestiva è pur sempre legata ai regolamenti parlamentari e ai tempi tecnici dell'assemblea; questo potrebbe danneggiare operazioni di natura emergenziale, che della rapidità di esecuzione non posso fare a meno, se non inficiando i risultati.
- Le missioni di *intelligence* a carattere militare sfuggono alla disciplina di pubblicità imposta dalla 145: sono infatti regolate dalla Legge 198 del 2015 la quale, per ovvie esigenze di segretezza, le pone al di fuori del dibattito e dell'approvazione del Parlamento. Rimane per di più incerto l'inquadramento delle missioni a carattere misto. Dovrebbe rimanere estranea all'applicazione della 145 anche la casistica delle missioni di *intelligence* di contrasto che vedono la partecipazione delle forze speciali del Ministero della Difesa e operanti all'estero in situazioni di emergenza. Queste missioni sono regolate dalla legge 198 del 2015 e prevedono che sia la Presidenza del Consiglio a dare loro il via libera.
- Come già rilevato, rimangono estranee all'impianto della legge le eventuali missioni oltreconfine che non siano inquadrabili nella fattispecie della partecipazione alle operazioni delle organizzazioni internazionali, di cui all'articolo 11 della Costituzione. Ma bisogna aggiungere che l'eventualità che si verifichino missioni di questo genere al momento è da considerarsi poco probabile.

51 Silvio Riondato, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella Legge di riforma 21 luglio 2016, N. 145*, in «Diritto Penale Contemporaneo», n. 5, 2017, pp. 287-313 (294-296).

52 Il dispositivo della legge è estremamente dettagliato e arriva fino a livelli che in altri casi sarebbero stati lasciati a regolamenti attuativi o addirittura a fonti di livello più basso: sono inclusi, per esempio, il trattamento economico e assicurativo, l'uso delle utenze telefoniche e l'assegnazione delle licenze, la partecipazione ai concorsi pubblici.

La nuova legge non fornisce particolari indicazioni per le attività di SFA. In relazione a questo tipo di attività, si possono tenere in considerazione, in generale, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU o gli accordi che autorizzano le singole operazioni, come quadro di riferimento.

Occorre tenere a mente le varie convenzioni e norme relative ai conflitti armati: in particolare, sulla protezione dei civili, sul coinvolgimento dei minori (cosiddetti bambini soldato) e sulle questioni *gender*.

L'approfondimento delle questioni giuridiche, così come etiche, è proprio uno dei temi su cui attualmente sta lavorando il Centro Nazionale per la SFA.

3. Le missioni a partecipazione italiana e le attività di SFA

Questa sezione presenta le principali operazioni internazionali a cui l'Italia ha partecipato negli ultimi decenni, evidenziando le attività di SFA svolte.

3.1 Libano

La *United Nations Interim Mission in Lebanon* (UNIFIL), istituita con risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (n. 425 e 426) nel 1978, e da allora rinnovata fino ad oggi, nasce come intervento delle Nazioni Unite nella crisi che si era determinata fra lo Stato di Israele e quello del Libano, che in quel momento era dilaniato dalla guerra civile (1975-1990): i territori meridionali di quest'ultimo erano usati come "santuario" dai militanti dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP).

Dopo una serie di attacchi e attentati, l'Esercito israeliano (Forze di difesa israeliane, IDF in inglese; dette anche *Tzahal* in ebraico) il 14 di marzo del 1978 fece il suo ingresso in Libano e occupò un'area che andava dal confine israeliano fino al fiume Litani, ad esclusione della città di Tiro. L'intervento dell'ONU, iniziato cinque giorni dopo, aveva tre obiettivi:

- controllare che l'Esercito israeliano si fosse realmente ritirato dal Libano meridionale;
- riportare pace e sicurezza nell'area dell'intervento;
- cooperare con il Governo libanese affinché le sue forze di sicurezza riprendessero il controllo del meridione del paese.

Il contingente di UNIFIL cominciò ad affluire in Libano il 23 di marzo e pose a Naqura il proprio comando. Successivamente al dispiegamento della forza ONU l'Esercito israeliano cominciò il proprio ritiro dall'area, lasciando nel contempo le posizioni occupate a una milizia (l'Esercito del Libano meridionale), alleata con lo Stato Ebraico. L'Italia ha partecipato alla missione UNIFIL tra il 1982 e il 1984 con la missione Italcon (Contingente italiano in Libano): Libano 1 (dal 21 di agosto al 12 di settembre del 1982) e Libano 2 (dal 24 di settembre al 6 di marzo del 1984).

La presenza italiana in Libano riprende nel 2006, a seguito dell'intensa attività diplomatica del Governo italiano durante la crisi che si è determinata a causa del rapimento di due soldati israeliani da parte di miliziani dell'organizzazione sciita Hezbollah, radicata nel Libano meridionale. A questa azione Israele rispondeva invadendo l'area sud del Paese, con l'obiettivo di allontanare i reparti armati di Hezbollah dal confine israeliano.

Alla cessazione delle ostilità e conseguente ritiro dell'Esercito israeliano dal Libano, l'ONU ha disposto di potenziare la sua presenza nell'area (la Risoluzione 1701 autorizza l'espansione del contingente fino a 15.000 unità) schierando i Caschi blu in tutto il territorio a sud del fiume Litani (missione UNIFIL II).

Le truppe dell'ONU, una volta certificato il completo ritiro israeliano, hanno gestito l'ingresso nell'area di quattro brigate dell'Esercito libanese e da quel momento in poi hanno assunto anche il ruolo di cuscinetto interforze fra i regolari libanesi e i regolari di *Tzahal*.

I compiti di UNIFIL II sono i seguenti:

- aiutare il ritorno a casa dei civili che hanno abbandonato l'area dei combattimenti;
- controllare che il cessate il fuoco venga rispettato;
- coadiuvare l'Esercito libanese nell'operazione di dispiegamento delle sue forze a sud del fiume Litani;
- impegnarsi per far sì che, tra il fiume Litani e il confine libano-israeliano, non vi sia altro personale armato se non quello dell'esercito libanese e della missione UNIFIL II, ovverosia disarmo delle milizie;
- contribuire alla bonifica di mine e ordigni inesplosi.

Al potenziamento della presenza ONU in Libano l'Italia partecipa con l'operazione Leonte e detiene il comando del settore ovest dello schieramento.

L'operazione è partita nell'agosto del 2006 e il 2 di settembre il primo contingente di 1.100 unità, gran parte delle quali appartenente al Reggimento San Marco, è sbarcato al porto dell'UNIFIL a Naqura dove si è concentrata la *Joint Landing Force Lebanon* dell'ONU.

Sempre in ambito ONU (*International Support Group for Lebanon*), l'Italia ha messo in campo la Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano (MIBIL) che ha per compito quello di migliorare le capacità operative delle forze armate e di sicurezza libanesi: ha, tra le altre cose, fornito corsi sul contenimento della folla e sulla gestione delle unità cinofile.

Alla fine di settembre 2017 si è concluso il corso in *Fire Observation*, osservazione e gestione del fuoco, diretto a un gruppo scelto di ufficiali delle Forze armate libanesi (in linea con l'impostazione *training the trainer*: gli ufficiali si occuperanno in futuro di addestrare le unità dell'esercito libanese schierato nel meridione del paese). Il corso è stato tenuto da istruttori del Reggimento dei Lancieri di Montebello, lo stesso che ha fornito alla 5^a Brigata dell'Esercito libanese i corsi relativi alle operazioni tattiche necessarie per il controllo del territorio.

Personale del Gruppo Operativo Incursori della Marina e del Gruppo Intervento Speciale dell'Arma dei Carabinieri, unito in un *Mobile Training Team*, provvede ad addestrare la Guardia presidenziale, ovvero l'unità appositamente scelta per la protezione del Presidente della Repubblica e della sua famiglia. Recentemente si è chiuso un ciclo di corsi relativo alle procedure di difesa personale, scorta e combattimento ravvicinato in area urbana, estrazione di personale da aree compromesse (terza sessione, ottobre 2017). L'attività di formazione, della durata di cinque settimane, sarà seguita nei prossimi mesi da un corso di livello intermedio per coloro che hanno superato questo primo passaggio: si tratta di 38 sui 45 (4 ufficiali) allievi partecipanti.

Nel mese di novembre 2017, nell'ambito dell'addestramento delle ordinarie forze di sicurezza, si è chiuso un corso per 25 militari inquadrati presso le forze di sicurezza del distretto di Nabatieh. Gli istruttori dei Carabinieri hanno tenuto loro un corso di *Military Police Procedures* comprendente le tecniche di scorta ai convogli e alle persone, procedure di perquisizione e ammanettamento, corretta esecuzione del primo intervento sulla scena del crimine.

La Missione Bilaterale, iniziata nel marzo del 2015, è ancora in corso.

3.2 Albania

Con l'operazione Alba l'Italia ha portato a compimento il proprio passaggio da consumatore a produttore di sicurezza: in quest'occasione si trovò a ottemperare al compito di comandare un contingente multinazionale (ne fecero parte Francia, Romania, Grecia, Turchia, Danimarca, Spagna, Belgio, Slovenia, Portogallo e Austria) su mandato dell'ONU. Il contingente doveva sbarcare in Albania e aiutare il governo albanese a ottenere un ambiente sufficientemente sicuro per le elezioni del nuovo parlamento.

Nel 1997 la società albanese era caduta in uno stato di violenta anarchia a causa di una crisi finanziaria che aveva svelato come l'arricchimento e la crescita economica degli ultimi anni avessero fondamenta fragili; inoltre, un gran numero di risparmiatori aveva visto i propri risparmi scomparire a causa del fallimento di alcuni schemi piramidali di investimento.

In breve tempo, il Governo perse il controllo di buona parte del Paese a scapito di formazioni di rivoltosi e organizzazioni criminali. Le proteste ottennero le dimissioni del Presidente Sali Berisha; il Governo *ad interim* che seguì le sue dimissioni però non riuscì ad arginare le violenze e c'era un concreto rischio che la situazione degenerasse in guerra civile.

Un preoccupante flusso di profughi cominciò a partire per l'Italia e la Grecia: non a caso i governi di Italia e Grecia saranno tra i maggiori sostenitori dell'intervento, preoccupati dall'instabilità albanese e soprattutto dalla prospettiva di dover gestire imponenti masse di rifugiati.

Non si tratta del primo intervento italiano in Albania: già nel 1991-93, con l'operazione Pellicano, i battaglioni logistici Carso e Acqui avevano rifornito lo stato albanese di medicinali e vettovaglie.

L'operazione Alba partì il 13 di aprile 1997 (si concluderà il 12 di agosto) con i primi sbarchi della *Multinational Force of Protection* (MFP), che raggiungerà in breve le 7.000 unità. Lo schieramento militare era preposto alla protezione dei magazzini e del personale deputato alla distribuzione degli aiuti umanitari; tale compito si esplicava in attività di guarnigione, scorta ai convogli e controllo delle vie di comunicazione.

La MFP era articolata su un comando divisionale, posto a Tirana, e un comando di brigata, posto a Valona ed era costituita da tre reggimenti meccanizzati, un battaglione di fanteria di marina, un reparto blindato e i reparti logistici. Il Comandante in capo della MFP era italiano e italiano era il Capo di stato maggiore; erano presenti, inoltre, tre Vicecomandanti: uno greco, uno turco, uno francese, a dimostrazione che l'operazione Alba era un'operazione multinazionale.

Il recupero delle località controllate da bande criminali o insurrezionali non è mai stato parte delle finalità dirette della MFP (per quanto non si debba sottovalutare l'effetto indiretto dello schieramento militare sul territorio dello Stato albanese); in compenso, oltre alla protezione del materiale e del personale che distribuiva gli aiuti umanitari, la MFP svolse un importante funzione nella ricostruzione degli apparati statali albanesi, usciti fortemente compromessi dalla crisi: le Cellule CIMIC (*Civil-Military Cooperation*), fondate per questo scopo, fornirono cooperazione alle autorità albanesi per la ricostruzione di molti servizi pubblici compromessi.

Le elezioni per il rinnovo della rappresentanza parlamentare, nei due turni del 29 di giugno e del 6 di luglio 1997, si svolsero senza incidenti e tutte le parti acconsentirono preventivamente di accettare il risultato delle urne. Quando, il 13 di agosto, la MFP cominciò il ritiro, l'operazione poteva dirsi conclusa con successo: le tensioni interne alla società albanese si erano dissolte.

All'operazione Alba hanno partecipato i seguenti reparti: Brigata Meccanizzata Friuli, 18° Reggimento Bersaglieri della Brigata Garibaldi, 187° Reggimento Paracadutisti della Brigata Folgore, 151° Reggimento Fanteria della Brigata Sassari, 9° Reggimento Paracadutisti Col Moschin.

3.3 Bosnia Erzegovina

In Bosnia Erzegovina opera attualmente la missione dell'Unione Europea EUFOR (*European Union Force*) Althea. La missione comunitaria sostituisce l'originaria *Joint Forge* – SFOR della NATO e opera sotto il mandato dell'ONU.

Inizialmente presente con un organico pari a 6.000 unità, la missione Althea ha potuto gradualmente ridurre il numero dei suoi effettivi in quanto le forze di sicurezza della Bosnia Erzegovina si sono dimostrate progressivamente sempre più capaci di assicurare l'ordine, la legalità e il controllo del territorio.

La formazione delle locali forze di sicurezza è presente fin dall'inizio fra i compiti della missione, che fornisce corsi di formazione e addestramento. I corsi sono strutturati in maniera tale da produrre un esercito che abbia le capacità di condurre tanto una guerra convenzionale quanto un'operazione umanitaria o di *peacekeeping*, con l'obiettivo di portare il nuovo Stato a trasformarsi in futuro da consumatore a produttore di sicurezza sull'arena internazionale. L'addestramento e la formazione impartite permetteranno alle forze della Bosnia Erzegovina di essere adatta ad operare in ambito europeo e NATO.

3.4 Kosovo

Kosovo Force (KFOR) è una missione multinazionale istituita contemporaneamente a due diverse operazioni della NATO: *Allied Harbour* e *Allied Force*.

Il contesto in cui le tre operazioni presero vita è quello che seguì al fallimento dei colloqui di Rambouillet nel febbraio del 1998: nonostante le pressioni della Comunità internazionale, la Repubblica Federale Jugoslava del Presidente serbo Slobodan Milošević e una delegazione della popolazione (maggioritaria) albanese del Kosovo non trovarono un accordo e nemmeno il cessate il fuoco, che gli osservatori dell'OSCE avrebbero dovuto controllare, andò in porto. Rapidamente gli scontri fra l'Esercito federale e i guerriglieri dell'UÇK (Esercito di liberazione del Kosovo) ripresero forza.

Il 24 di aprile del 1999 la NATO iniziò una campagna di attacchi aerei (operazione *Allied Force*). Per i primi due giorni gli attacchi si concentrarono sulle difese aeree, poi si spostarono su obiettivi militari in Kosovo, infine si estesero alla Serbia e agli obiettivi strategici.

L'Aeronautica Militare italiana partecipò fattivamente alla campagna impegnando 8 Tornado IDS, 6 Tornado ECR e 6 AMX Ghibli in missioni di attacco al suolo, ricognizione e

soppressione delle difese aeree, assicurando nel contempo la difesa aerea dello spazio aereo nazionale. Furono impiegati anche aerei AV-8B della Marina Militare.

La campagna terminò il 10 di giugno 1999, quando le autorità federali di Belgrado si dissero pronte ad accettare le condizioni poste dalla NATO: ritiro dell'esercito federale dal Kosovo e imposizione in Kosovo di una forza multinazionale

Mentre la campagna era in corso si diede il via all'operazione *Allied Harbour*, con l'ingresso di una forza NATO in Albania (circa 8.000 unità, di cui 2.500 italiane) che aveva il compito di pattugliare il confine fra Kosovo e Albania e contribuire all'assistenza dei numerosi profughi kosovari presenti in territorio albanese – a quest'ultimo compito contribuì anche l'operazione Arcobaleno della Protezione Civile.

Alla conclusione della campagna aerea, le truppe della Kosovo Force entrarono nel territorio kosovaro. Contemporaneamente l'ONU istituiva una sua missione in loco, la UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*). La UNMIK stabiliva un'amministrazione provvisoria dell'ONU sul Kosovo, al fine di procedere – con la partecipazione di altre Organizzazioni internazionali – a garantire le condizioni per una vita pacifica e normale per tutti gli abitanti del Kosovo e promuovere la stabilità regionale nei Balcani occidentali. La KFOR acquisiva quindi il compito di provvedere alla sicurezza sul territorio kosovaro, così da permettere alla UNMIK e alle Organizzazioni internazionali di lavorare in un ambiente privo di minacce: rientrava fra i suoi compiti il controllo del confine con la Federazione Jugoslava, il disarmo dei miliziani dell'UÇK, la tutela dell'ordine interno e la protezione delle minoranze. Nel 2008 la UNMIK fu sostituita dalla missione EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) dell'UE.

Il contingente italiano che fece ingresso in Kosovo contava all'incirca 6.200 unità e fu dislocato nell'area a ovest di Peja / Peć. Quasi tutta la popolazione aveva abbandonato la zona e il primo compito del contingente fu proprio quello di gestire il rientro di un'imponente massa di profughi. Il contingente aveva una componente fornita dall'Arma dei Carabinieri.

KFOR è invece ancora attiva sul territorio come forza di *peace support* sotto il comando della NATO; la consistenza del contingente è di circa 4.000 unità. I compiti della Kosovo Force attualmente sono quattro:

- contribuire alla sicurezza sul territorio del Kosovo;
- sostenere e coordinare gli sforzi umanitari;
- aiutare lo sviluppo di un Kosovo stabile, democratico e multietnico;
- aiutare lo sviluppo delle forze di sicurezza del Kosovo.

Il punto 4 - la SFA, appunto - è compito della *Kosovo Force* fin dalla sua istituzione, ma al momento la sicurezza sul territorio viene assicurata sempre più dalle forze kosovare, invece che dalle truppe della missione NATO.

Nel 2008, in particolare, la KFOR ha contribuito alle procedure per lo scioglimento del *Kosovo Protection Corps* (una forza di sicurezza di transizione con compiti di assistenza ai civili durante emergenze e calamità, sminamento, distribuzione di aiuti umanitari, ecc.) e ha provveduto all'arruolamento e all'addestramento della nuova *Kosovo Security Force*, una forza armata priva di armamento pesante e capacità offensive, che ha l'obiettivo di operare là dove le capacità delle forze di polizia non sono più sufficienti. Nel 2013 il Consiglio del Nord Atlantico della NATO ha dichiarato la *Kosovo Security Force* pienamente operativa con un personale attivo pari a 2.200 unità, estendibili fino a 2.500 più 800 riservisti.

Nello stesso anno si è insediato a Pristina il *NATO Liaison and Advisory Team*, con approssimativamente 35 esperti che continueranno ad assicurare alla *Kosovo Security Force* assistenza, consulenza e addestramento.

L'organico di 4.000 unità è al momento ripartito come segue:

- due *Multinational Battle Groups* (uno a comando italiano);
- un reggimento MSU composto completamente da militari italiani dell'Arma dei Carabinieri;
- tre unità multinazionali con la denominazione *Joint Regional Detachment* (uno a comando italiano);
- un reggimento multinazionale con funzione di riserva tattica.

Tra le ultime attività svolte, si segnala il corso di base in tema di tutela ambientale che la *Kosovo Police* ha ricevuto dai Carabinieri Forestali del NOE, Nucleo Operativo Ecologico, nel settembre 2017. Il corso in *Environmental Crime*, della durata di 3 settimane e rivolto a 20 partecipanti, ha toccato i seguenti argomenti: effetti dell'inquinamento sull'uomo e sull'alimentazione; protocolli, trattati e regolamenti internazionali in materia di trasporto su strada di materiali allo stato liquido e gassoso.

3.5 Afghanistan

International Security Assistance Force, ISAF, presente in Afghanistan fin dal 2001 e sino al 2014, è stata creata per permettere al Governo di transizione afgano di iniziare il processo di ricostruzione del paese: è stato lo stesso governo a richiedere la missione, che ha operato su mandato dell'ONU.

Dal 2003 è stata sotto il comando NATO; l'Italia vi ha partecipato dal 2005 e ha avuto il comando del settore ovest. Per numero di contribuenti si tratta della maggiore alleanza della storia (ben 51 partecipanti) e la sua consistenza numerica ha raggiunto, nel momento di maggiore estensione (il 2011), le 130.000 unità.

L'istituzione della missione ISAF è un portato della cosiddetta Guerra al terrore lanciata dagli Stati Uniti dopo l'attentato alle Torri Gemelle, guerra alla quale la NATO partecipa in virtù della clausola di mutua difesa. L'Afghanistan dei Taliban, che ospitava Bin Laden in quel periodo, fu considerato il "santuario" dal quale le forze di Al-Qaida operavano impunemente. Per eliminare il santuario era necessario rimuovere il regime dei Taliban: l'operazione *Enduring Freedom* (OEF) iniziò il 7 di ottobre del 2001 perseguendo quell'obiettivo. L'operazione si svolse dapprima in forma di vasta campagna aerea, che appoggiava direttamente e indirettamente i reparti dell'Alleanza del Nord, soggetto politico-militare che contendeva il potere ai Taliban.

L'Italia ha pianificato di partecipare all'operazione *Enduring Freedom* principalmente schierando la Marina e l'Aeronautica.

La partecipazione delle forze di terra è stata di breve durata, ma è avvenuta in territorio particolarmente ostile: nel 2003, il gruppo tattico interforze Nibbio, per un totale di circa 1.000 unità, è stato schierato nella provincia di Paktia, nel meridione dell'Afghanistan. La missione del gruppo tattico Nibbio era di tipo *Search and Destroy*: interdizione delle vie di comunicazione, intercettazione di elementi di al-Qaida e dei Taliban, collaborazione con le forze di sicurezza afgane. Le forze italiane hanno posto l'accento sull'aspetto del *Search*, consolidando la loro presenza nella provincia.

Nel giro di due mesi i Taliban si ritirarono nelle aree tribali del Pakistan settentrionale e s'insediava a Kabul un Governo provvisorio. Al fine di provvedere alla sicurezza del paese e permettere al Governo provvisorio di gestire la transizione al nuovo regime democratico, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU istituì la missione ISAF, le cui caratteristiche sono state definite alla conferenza di Bonn nello stesso 2001. La missione nel 2003 è passata sotto il comando della NATO. Questi sono stati i compiti della missione:

- mantenere la sicurezza;
- stabilizzare il paese;
- disarmare le milizie;
- sostenere la ricostruzione;
- fornire la SFA alle forze di sicurezza del nuovo regime.

Il primo luogo in cui ISAF ha spiegato le sue forze è stata la capitale Kabul, dove andava insediandosi il Governo di transizione.

Dall'iniziale posizionamento "centrale" la missione ha spostato i suoi reparti fino a presidiare l'intero territorio del paese, rimanendo coinvolta negli scontri con gli insorti. L'espansione è avvenuta in quattro fasi. I primi territori a essere inglobati sono stati quelli settentrionali (tra il gennaio e l'ottobre del 2004), seguiti da quelli occidentali (tra il marzo e il settembre del 2005), da quelli meridionali (tra il febbraio e luglio del 2006). Ultimo settore a vedere l'arrivo delle truppe di terra è stato quello orientale, nell'ottobre del 2006. In quella data ISAF era presente su tutto il territorio afgano con un corpo di spedizione di 31.000 unità. Le quattro aree individuate dalle fasi di espansione sono state anche i quattro comandi regionali in cui è stato diviso il territorio esterno alla capitale fino al 2010, quando il comando regionale Sud è stato diviso in due comandi indipendenti, Sud Est, e Sud Ovest.

La situazione che ISAF ha affrontato sul campo è stata caratterizzata dalla presenza di movimenti insurrezionali, compresi gruppi armati jihadisti, dai locali Taliban ai transnazionali Al Qaeda e più tardi *Daesh*. Terroristi, criminali ordinari, trafficanti di droga e insorti costituiscono una rete di attori che trae profitto dalla situazione di caos e si impegna per mantenerla in essere.

Inizialmente il contingente italiano in ISAF è stato inquadrato nella Brigata Internazionale di stanza a Kabul, e ha avuto il compito di difendere le installazioni del Comando. Dal 2005 la presenza italiana si è estesa alla zona operativa Ovest, che fa perno sul capoluogo provinciale di Herat, dove staziona la gran parte del contingente italiano. In quest'area le unità italiane sono state frequentemente oggetto degli attacchi dei Taliban.

Dal 2006 le forze speciali delle varie Armi hanno costituito due gruppi tattici, che operano da Herat e da Farah, nel contesto dell'operazione Sarissa.

Nel 2014 si è invece conclusa una fase successiva, cioè il graduale passaggio del controllo del territorio dalle truppe alleate alle forze di sicurezza afgane. Si è contemporaneamente conclusa anche ISAF, sostituita dalla missione *Resolute Support*, a guida NATO, il cui compito è appunto quello di continuare il processo di sviluppo e miglioramento delle forze di sicurezza dell'Afghanistan.

Resolute Support è iniziata il 1° di gennaio del 2015 e conta 12.000 unità distribuite nelle seguenti località: Kabul (aeroporto di Bagram), Mazar-i Sharif, Herat, Kandahar e Laghman. Il tipo di SFA che offre riguarda i livelli istituzionali e militari elevati: dal livello ministeriale a scendere fino al livello di Corpo d'Armata.

L'obiettivo è incrementare le performance istituzionali afgane, la loro capacità di prendere decisioni e metterle in atto autonomamente, la loro capacità di pianificare e condurre le operazioni.

ISAF, per quanto abbia sempre avuto la SFA fra i suoi compiti, per lungo tempo ha lasciato che l'addestramento dei reparti afgani fosse svolto dai singoli contingenti della missione, senza che vi fosse sempre un tentativo efficace per rendere coordinate e omogenee le varie iniziative. Nel 2006 sono stati istituiti gli *Operational Mentor and Liaison Teams* (OMLT) e i *Police Mentor and Liaison Team* (PMLT). Ognuna di queste squadre, costituita da una ventina di soldati esperti, veniva poi aggregata, a diversi livelli, alle unità afgane, con il compito di istruirle e comandarle in azione.

Visti i buoni risultati raggiunti, nel 2013 gli OMLT e i PMLT sono stati sostituiti da delle squadre di addestramento, *advising* e assistenza.⁵³ L'attuale missione *Resolute Support* è appunto una missione essenzialmente di tipo TAA (*Train, Advise and Assist*), priva di ruoli di combattimento diretti (ad esclusione del comparto aeronautico): le forze di sicurezza afgane sono attualmente in grado di pianificare e svolgere in autonomia la gran parte delle operazioni, ma necessitano ancora di ausilio da parte della NATO per quanto riguarda l'assistenza medica, l'appoggio tattico aereo, la logistica e le operazioni speciali.

Il contingente italiano che partecipa a *Resolute Support* (un volume massimo di 900 militari per il 2017), a parte il personale con sede a Kabul, è stanziato a Herat presso il *Train Advice Assist Command West* (TAAC W), con competenza per le province di Herat, Badghis, Ghowr e Farah.

Il contingente italiano ha tre gruppi dedicati alla SFA. Il *Military Advisory Team / Regional Corps Battle School* è deputato all'addestramento degli ufficiali dell'Esercito afgano; l'*Operations Coordination Centre-Regional Advisor Team*, che si occupa di addestramento e consulenza per le Forze armate e di polizia; il *Police Advisor Team*, nel quale sono presenti rappresentanti dei Carabinieri, esplica la sua attività di addestramento e consulenza per le forze di polizia. Gli istruttori italiani tengono anche corsi di comunicazione radio, disattivazione degli ordigni esplosivi improvvisati, informatica, primo soccorso ed evacuazione via terra dei feriti. Inoltre è in attività un programma *Training the Trainer* volto alla formazione di istruttori afgani.

A Kabul il personale italiano fornisce il suo contributo con lavoro di staff presso tre comandi: ITALFOR, *Resolute Support* e *Resolute Support Special Operation Force*.

53 Si veda, tra gli altri, Giorgio Battisti, *La NATO in Afghanistan: da ISAF a "Resolute Support"*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore», Anno V – 8/2015, pp. 115-146 (130-134).

Il personale italiano fornisce inoltre consulenza e ausilio ai Ministeri della Repubblica d'Afghanistan e ai suoi centri di addestramento nell'area della capitale.

Presso il comando West (province intorno a Herat) sono attualmente stanziati le unità appartenenti alla Brigata alpina Taurinense, insieme a un distaccamento di militari dell'Aeronautica e dell'Arma dei Carabinieri. In particolare, per ciò che riguarda l'aspetto di SFA dell'operazione, le unità sono così distribuite:

- unità della Brigata Taurinense forniscono gli istruttori per la *Regional Corps Battle School* e i *Military Advisory Teams*, con il compito di formare ufficiali e sottufficiali dell'esercito afgano;
- unità del 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti Toscana, del 7° Reggimento Trentino - Alto Adige e del 13° Reggimento Friuli - Venezia Giulia forniscono istruttori ai *Police Advisor Teams*, con il compito di formare le forze di polizia afgana.

Tra le attività più recenti, si segnala che nel mese di ottobre 2017, nell'ottica *training the trainer*, nel centro di addestramento di Camp Arena di Herat si è tenuto un corso di contrasto ai dispositivi esplosivi improvvisati. Il corso, offerto da specialisti in materia, ha riguardato l'individuazione e il disinnescamento delle trappole esplosive. La formazione in materia è reputata molto importante dalle autorità afgane in quanto le trappole esplosive degli insorti costituiscono un costante pericolo non solo per il personale delle forze di sicurezza, ma per tutta la popolazione. In particolare, è in corso una campagna di sistematica informazione della popolazione su come riconoscere e evitare ordigni di questo genere: il corso tenuto dagli istruttori italiani, che ha preparato 6 poliziotte del comando di Herat, si inserisce appunto in questa campagna, e ha già contribuito a formare numerosi agenti e militari.

Nel mese di novembre 2017 si è concluso presso il centro di addestramento Camp Arena il corso di *Mountain Warfare* iniziato ai primi di ottobre e dedicato al combattimento in quota. Il corso, tenuto da istruttori di alpinismo del 2° Reggimento di Alpini di Cuneo, ha formato un primo plotone organico per il 207° Corpo d'Armata dell'Esercito afgano: si tratta del primo passo volto alla formazione di un intero battaglione dedicato alla specialità del combattimento in alta montagna.

Sempre a novembre 2017, si è conclusa la terza fase dell'*Expeditionary Advisory Package*. 100 militari italiani della Brigata Alpina Taurinense hanno fornito consulenza avanzata e assistenza ai comandi delle forze di sicurezza afgane impegnate nella campagna Khalid, con la quale il governo di Kabul sta estendendo il suo controllo sulle province di Shindand e Farah.

In particolare i militari italiani hanno aiutato l'organizzazione e la conduzione dell'operazione "Zafar 57" diretta contro alcune concentrazioni di insorti nella zona occidentale di Shindand. L'operazione, valutata un successo, ha sottratto agli insorti un notevole ammontare di materiale utile al confezionamento di esplosivi. La gran parte dell'operazione è stata svolta da reparti del 207° Corpo, il cui addestramento è impartito da istruttori italiani: in particolare si sono distinti il 606° Comando di zona della Polizia e le brigate 1° e 2° del Corpo d'Armata.

In Afghanistan l'Italia opera anche nel quadro di una missione dell'Unione Europea, Afghanistan EUPOL (*European Union Police Mission - Afghanistan*), istituita nel giugno del 2007. EUPOL, con quartier generale a Kabul, ha il compito di incrementare le competenze delle forze di polizia afgane tramite consulenti e istruttori provenienti dall'Unione Europea, dalla Norvegia e dalla Nuova Zelanda.

3.6 Somalia

In Somalia dal 2010 è in corso la missione EUTM (*European Union Training Mission*) Somalia dell'UE. Le forze di sicurezza del Governo federale di transizione somale sono state addestrate da istruttori europei (compresi gli italiani).

A causa del grave stato di disordini in Somalia, la missione è stata inizialmente schierata nel vicino Uganda, in stretta collaborazione con le forze armate ugandesi (UPDF – *Uganda People's Defence Forces*). In particolare, sono stati creati un *Mission Headquarter* (MHQ) presso la capitale Kampala e un *Training Camp* (base addestrativa) a Bihanga.

I corsi offerti miravano alla formazione di compagnie di fanteria capaci di agire autonomamente e condurre operazioni militari di tipo basico. Si è posta anche attenzione affinché parte delle reclute somale ricevessero formazione come istruttori, così da poter rendere le forze di sicurezza somale autonome il prima possibile sotto il profilo dell'addestramento di base.

Nel 2013, una volta appurato che l'addestramento delle nuove forze di sicurezza aveva avuto buoni risultati, si è provveduto a installare presso l'Aeroporto internazionale di Mogadiscio il *Mentoring Advising and Training Element HQ*. La missione va ora concentrandosi sul lavoro di consulenza al Ministero della Difesa somalo e allo Stato Maggiore, specialmente negli ambiti della logistica, dell'amministrazione e della pianificazione delle operazioni.

L'addestramento di base per le locali forze dell'ordine è della durata di 12 settimane e comprende corsi su tecniche d'indagine, controllo di mezzi e persone, attività di sopralluogo sulla scena di un reato.

Ultimamente il Ministero della Difesa italiano ha fornito la controparte somala della buffetteria necessaria per attrezzare un battaglione di fanteria.

Tra le attività recenti, si segnala che il 2 di ottobre 2017 è stato inaugurato il corso in ambito EUTM che porterà alla formazione della 2^a Infantry Coy Flame dell'Esercito. Il corso avrà una durata di tre mesi e formerà un'unità strutturata su 3 plotoni di fanteria. Alla formazione parteciperà una squadra di 15 istruttori di 7 nazionalità diverse: fra loro anche istruttori italiani.

A questa missione se ne affianca un'altra, sempre dell'UE, EUCAP Somalia (*European Union Capacity Building Mission in Somalia*), approvata nel 2011. Si tratta di una missione civile alla quale partecipa anche del personale proveniente dalle forze armate. L'obiettivo della missione è quello di rendere le Forze di sicurezza somale capaci di garantire la sicurezza delle acque territoriali e imporre il rispetto del diritto marittimo: alle forze somale vengono fornite formazione e attrezzature per metterle in condizione di reprimere la pirateria e i traffici illeciti; inoltre vengono forniti agli apparati statali le consulenze per una riforma del diritto e dell'amministrazione della giustizia per quanto riguarda questo specifico ambito di applicazione.

EUCAP Somalia è l'evoluzione di EUCAP Nestor, missione marittima civile con base a Gibuti e operante nelle acque fra il Corno d'Africa e l'Asia Occidentale (Tanzania, Seychelles, Gibuti e Somalia).

Attualmente opera per la missione Atalanta, come Unità di Bandiera, la fregata Virginio Fasan. Da ultimo, a novembre 2017, la fregata ha compiuto una sosta logistica presso il porto di Dar Es Salam, in Tanzania. Durante la sosta l'equipaggio ha provveduto a impartire alle forze di sicurezza locali alcune lezioni. In particolare un gruppo selezionato di 36 militari tanzaniani ha potuto seguire un corso di *Local Maritime Capacity Building* riguardante l'identificazione di imbarcazioni sospette, contrasto alle attività di pirateria, ricerca e salvataggio di naufraghi e procedure per il controllo del traffico. La sosta logistica ha anche permesso di portare avanti delle iniziative di collaborazione con i civili e assistenza alle fasce più bisognose della popolazione.

In Somalia, infine, è stata operativa, nel settore dello sviluppo delle forze di polizia, la missione MIADIT, missione trilaterale che vede la partecipazione di Somalia, Gibuti e Italia.

3.7 Mali

Una missione di SFA dell'Unione Europea è attualmente in fase di svolgimento in Mali. La necessità della missione, così come della vasta presenza ONU nell'area, scaturisce dalla grave crisi che il paese ha attraversato nel 2012 a causa di un colpo di stato militare: la situazione, rapidamente sfuggita di mano alle autorità, ha visto il paese scivolare nell'anarchia, con la formazione di gruppi indipendentisti armati e l'azione di terroristi di matrice jihadista.

EUTM Mali è stata istituita dalla UE per partecipare alla ricostituzione delle forze armate governative, uscite gravemente compromesse dal colpo di stato e dal periodo di disordini che è seguito all'azione dei golpisti.

La missione, che conta 500 unità, di cui 200 istruttori, ha il suo quartier generale nella capitale Bamako e tiene in funzione i campi di addestramento presso Koulikoro.

L'Unione Europea ha all'opera in Mali anche una missione civile coinvolta nella ricostruzione delle forze di sicurezza denominata EUCAP Sahel-Mali, che fornisce consulenza e formazione alla Guardia Nazionale, alla Polizia e alla Gendarmeria, le tre forze di pubblica sicurezza del paese.

Militari italiani sono presenti in Mali anche nel quadro della missione ONU MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) promossa nel 2013. MINUSMA ha una forza complessiva di 12.640 militari e 1.440 agenti di polizia. Obiettivi della missione sono quelli di fornire sicurezza ai civili, aiutare la stabilizzazione e la ricostituzione dell'autorità dello Stato, promuovere i diritti umani e ri-addestrare le forze di sicurezza.

I corsi svolti dagli istruttori italiani negli ultimi anni sono stati numerosi:

- cicli di addestramento per i battaglioni dell'esercito del Mali, con corsi aggiuntivi sull'uso dei blindati leggeri e il coordinamento dell'azione con il supporto aereo ravvicinato;
- cicli di addestramento per gli Squadroni di Cavalleria, con corsi aggiuntivi sull'organizzazione dei posti di blocco, la scorta ai convogli, in combattimento in aree urbane e il contrasto agli ordigni esplosivi improvvisati;
- cicli di addestramento per Comandanti di Squadra e Plotone;
- cicli di addestramento per i futuri istruttori maliani.

Nel mese di novembre 2017 si è concluso il corso per la formazione del 26° battaglione del genio dell'Esercito del Mali, al cui addestramento hanno partecipato istruttori della Brigata Folgore e del Reggimento Savoia Cavalleria.

3.8 Iraq

Com'è noto, dopo la rapida sconfitta delle forze armate di Saddam Hussein nel 2003, la coalizione a guida USA si è trovata in grave difficoltà e, per una lunga serie di concause, l'Iraq è scivolato verso l'anarchia. Gruppi armati di vario genere hanno compiuto continui attacchi e attentati; gruppi criminali hanno taglieggiato la popolazione; parte del paese è sotto il controllo di fatto di milizie settarie, se non di organizzazioni jihadiste come il cosiddetto Stato Islamico. In questo contesto, l'attività di ricostruzione affidata dapprima all'ORHA (*Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*) e della successiva CPA (*Coalition Provisional Authority*) si è presentata come molto ardua.

Con l'operazione "Antica Babilonia" (2003 - 2006) l'Italia raccoglie l'appello dell'ONU (Risoluzioni 1483 e 1511) relativo a un impegno multinazionale per la stabilizzazione e ricostruzione dell'Iraq. La zona assegnata al contingente italiano è il governatorato di Dhi Qar, nel meridione del paese e il contingente è inquadrato nella *Multinational Division South-East*, sotto il comando britannico e con quartier generale posto a Bassora.

Gli obiettivi di Antica Babilonia sono stati i seguenti:

- garantire la sicurezza della provincia;
- controllare il territorio e contrastare la criminalità;
- contribuire al mantenimento dell'ordine pubblico;
- compiere rilevamenti radiologici, biologici e chimici;
- sostenere le iniziative dell'ORHA;
- contribuire alla gestione dei servizi aeroportuali;
- ripristinare servizi essenziali e riparare infrastrutture danneggiate;
- contribuire alla distribuzione degli aiuti umanitari alla popolazione;
- contribuire alla formazione delle nuove forze di sicurezza dell'Iraq.

Il compito di contribuire alla ricostruzione delle forze di sicurezza irachene era strutturato su due livelli: da un lato, il contingente italiano doveva lavorare alla riforma del sistema carcerario e giudiziario della provincia assegnata e addestrare le reclute della Guardia Nazionale e della Polizia irachene; dall'altro lato, l'Italia partecipava anche alla più articolata e centralizzata *NATO Training Mission* in Iraq (2003 - 2011), alla quale forniva un gruppo di istruttori.

Le attività di ricostruzione, invece, si svolsero sotto la guida italiana usufruendo di manodopera locale. I progetti erano spesso definiti di comune accordo con i consigli municipali coinvolti.

La maggior parte di questi progetti riguardava i servizi essenziali, come edilizia scolastica, irrigazione e altre attività agricole, protezione e restauro di beni archeologici.

Il contingente italiano, interforze, ha visto l'avvicinarsi di più reparti e ha avuto la consistenza di una brigata, per un totale di 3.200 effettivi circa.

Fino alla chiusura dell'operazione, nel 2006, si sono avvicendati sul terreno i seguenti reparti: Brigata Bersaglieri Garibaldi (tre volte), Brigata meccanizzata Sassari (due volte), Brigata corazzata Ariete (due volte), Brigata di Cavalleria Pozzuolo del Friuli, Brigata aeromobile Friuli e la Brigata Paracadutisti Folgore.

La forza di terra, comprensiva di personale dell'Arma dei Carabinieri, era dislocata all'interno della città di Nasiriya (capoluogo del Governatorato), presso due strutture denominate Libeccio e Maestrale; il nucleo sanitario era invece nella base militare "White Horse" e per tutta la durata della missione ha fornito l'assistenza sanitaria anche alla popolazione. Due mesi dopo gli attentati del 12 novembre 2003 il contingente italiano si trasferirà a Camp "Mittica", vicino all'ex aeroporto di Tallil, a 7 chilometri dalla città.

Nel 2003 il contingente ha avuto anche una sua componente navale, al fine di assicurare la navigabilità del mare prospiciente il porto di Umm Qasr, così da rendere sicuro il passaggio degli aiuti umanitari. La Marina forniva all'operazione Antica Babilonia i seguenti vascelli: il pattugliatore Cigala Fulgosi, i cacciamine Chioggia e Viareggio e la nave anfibia San Giusto.

Le regole d'ingaggio (*Rules of Engagement*, RoE), comuni al resto della coalizione multinazionale e valide per tutte le componenti dell'operazione (Marina, Aeronautica, Esercito e Carabinieri) prevedevano un ricorso alla violenza che fosse tenuto al livello più basso possibile, funzionale alle circostanze, proporzionale al pericolo.

L'operazione "Antica Babilonia" è stata una delle più costose in termini umani fra quelle portate avanti dalle Forze Armate Italiane, che riportano un totale di 33 caduti. Già il 12 novembre del 2003, come accennato, con un camion bomba, al-Qaida compiva un attentato alla base Maestrale, posta nel centro della città: l'attentato provocò 28 vittime (19 italiani, tra cui 2 civili) e 58 feriti.

Nell'area di Nasiriya, per quanto relativamente tranquilla rispetto ad altre province, era inoltre presente una formazione armata sciita, l'Esercito del Mahdi. L'esercito del Mahdi nacque all'indomani della caduta di Baghdad, e andò a riempire il vuoto di potere formato dalla dissoluzione del regime di Saddam Hussein e delle sue forze di sicurezza. La formazione fu fondata dal Muqtada al-Sadr riunendo inizialmente 500 studenti sciiti di teologia. Con il tempo l'Esercito del Mahdi arrivò a contare circa 10.000 effettivi, a occupare una fascia di cittadine a sud di Baghdad, a controllare i quartieri sciiti della

capitale e a esercitare una non indifferente influenza sul governo transitorio. È anche noto che avesse suoi simpatizzanti fra le forze di sicurezza in via di ricostituzione.

Il 2 aprile del 2004, a causa della chiusura del quotidiano del suo movimento, decretata dalle autorità civili, Muqtada al-Sadr ordinò un'insurrezione generale. Vi furono attacchi a forze della Coalizione in tutto il meridione sciita. Il 6 aprile bande dell'Esercito del Mahdi si scontrarono con la guarnigione italiana a Nasiriya per il controllo dei tre ponti cittadini. Uno dei ponti, a causa del gran numero di civili mischiati ai miliziani, fu parzialmente abbandonato – le truppe italiane presidiarono una sola sponda. Il ponte venne poi ripreso (operazione Porta Pia) dopo uno scontro che vide anche l'uso di armamento pesante. Un nuovo scontro per il controllo dei ponti avvenne il 5 e il 6 di agosto; in seguito al questo scontro le milizie dell'Esercito del Mahdi abbandonarono Nasiriya.

Come detto, l'Italia ha partecipato anche alla *NATO Training Mission – Iraq* (NTM-I) e ha continuato a parteciparvi anche dopo il ritiro del contingente dell'operazione “Antica Babilonia” (conclusosi il 1° dicembre 2006).

Il vasto intervento di SFA, reso necessario dalla dissoluzione delle forze di sicurezza del precedente regime, è stato portato avanti da una *Multinational Force* composta sia da forze NATO che da forze esterne all'Alleanza.

Il centro decisionale della missione, il *Multinational Security Transition Command* (MNSTC) si è articolato in due sezioni, il *Civilian Police Assistance Training Team* (CPATT) e il *Coalition Military Assistance Training Team* (CMATT), incaricate di ricostruire, rispettivamente, le forze di polizia e le forze armate.

La partecipazione italiana ha riguardato entrambi gli aspetti; lo sforzo maggiore si è concentrato però sulle forze di polizia. A Camp Dublin (nell'area dell'aeroporto internazionale di Baghdad) una task force dell'Arma dei Carabinieri ha fornito alla polizia irachena un corso specialistico volto alla formazione del personale per i reparti di gendarmeria. Dal 2010 i Carabinieri hanno anche cominciato ad addestrare dei reparti iracheni specificamente pensati per la protezione delle infrastrutture petrolifere.

La repentina ascesa del cosiddetto Stato Islamico, sorto dall'evoluzione di al-Qaida in Iraq, nel 2014 ha indotto gli Stati Uniti a dar vita a una Coalizione dei volenterosi (*Coalition of Willing*, COW) finalizzata a fornire supporto operativo alle Forze di sicurezza irachene.

È stata quindi avviata la missione *Inherent Resolve*, in seguito a richiesta formale di assistenza da parte del Governo iracheno. La missione è operativa contro *Daesh* così come altri gruppi jihadisti in Iraq e Siria e agisce soprattutto fornendo l'appoggio aereo all'esercito iracheno e alle milizie curde.

Le Forze Armate italiane partecipano allo sforzo multinazionale con la missione “Prima Parthica” che si configura appunto come il contributo italiano a *Inherent Resolve*.

“Prima Parthica” è una missione principalmente di tipo SFA. In particolare, a Erbil, nel Kurdistan iracheno, offre cicli di addestramento per i Peshmerga, le forze armate del governo regionale curdo.⁵⁴ I 120 istruttori italiani (su 400 partecipanti alla missione) istruiscono i Peshmerga circa la formazione basica di fanteria, l'uso di mortai, artiglierie e sistemi controcarro Folgore, tiro di precisione, primo soccorso e la disattivazione degli ordigni esplosivi improvvisati. È importante rimarcare che a Erbil sono presenti anche istruttori di sesso femminile che si occupano dell'addestramento dei reparti femminili dei Peshmerga. Su 18.000 Peshmerga che hanno frequentato i corsi offerti dalla coalizione, 7.000 sono stati addestrati da istruttori italiani.

Gli istruttori italiani operano nel contesto del *Kurdistan Training Coordination Centre* (KTCC) nel quale sono presenti istruttori dei seguenti paesi: Germania, Regno Unito, Olanda, Finlandia, Slovenia, Svezia, Turchia e Ungheria.

Di recente, nel mese di novembre 2017, il KTCC ha concluso un corso di 4 settimane per *Sharpshooter* (tiratore esperto): il corso ha impartito alle reclute nozioni e capacità riguardo a movimento occulto sul terreno, mimetizzazione, tiro sulle medie e lunghe distanze, balistica, topografia, stima delle distanze in assenza di ausilio elettronico.

Sempre per le forze della Regione Autonoma del Kurdistan si è concluso un corso, della durata di 4 settimane, rivolto agli agenti della *Oil Protection Force*. Il corso ha riguardato principalmente l'attività di contrasto agli esplosivi improvvisati, dall'identificazione del marchingegno esplosivo fino alle azioni necessarie al suo disinnescamento in condizioni di sicurezza.

Tra le forze che ricevono l'addestramento presso il KTCC c'è anche la locale gendarmeria, gli Zerevani, una forza di polizia militarizzata sotto il controllo del Ministero dell'Interno curdo ma inquadrata all'interno delle Forze Armate. Ultimamente gli agenti di questi reparti hanno frequentato un *Basic amphibious course* della durata di due settimane offerto dai Marines britannici e da istruttori del 185° Paracadutisti - Ricognizione Acquisitori. Obiettivi: il corso ha riguardato la ricognizione a corto e medio raggio, la perlustrazione fluviale e l'uso di battelli pneumatici.

A Baghdad e a Kirkuk sono invece presenti componenti delle forze speciali di tutte le Armi e forniscono consulenza e corsi di addestramento al *Counter Terrorism Service*.

54 Cfr. Gastone Breccia, *Guerra all'ISIS. Diario dal fronte curdo*, Bologna, Il Mulino, 2016.

iracheno e alle forze speciali curde. Sono inoltre presenti a Baghdad 90 militari dell'Arma dei Carabinieri con il compito di addestrare le reclute della polizia federale irachena.

Ad oggi la Task Force multinazionale guidata dall'Arma dei Carabinieri ha formato circa 11.000 agenti di polizia. Gli ultimi, 632 reclute della *Local Police* e della *Federal Police*, hanno concluso il ciclo addestrativo negli ultimi giorni di settembre 2017. Le reclute della *Federal Police* hanno seguito il corso di *Police Advanced Training* e le reclute della *Local Police* il corso di *Law and Order*. Le reclute della *Local Police* provengono dalle cinque province recentemente liberate dall'occupazione dei miliziani di *Daish*. Nel 2017 il corso si è concluso con un'esercitazione di polizia riguardante la protezione dell'ordine pubblico e gli interventi in assetto speciale SWAT (*Special Weapons And Tactics*).

La missione fornisce alla coalizione anche il reparto su elicotteri che si occupa del recupero del personale abbattuto, un reparto di ricognizione aerea e una Task Force ("Praesidium") che protegge l'area della diga di Mosul, i cui lavori per la messa in sicurezza sono stati assegnati a un'azienda italiana: la consistenza numerica di Praesidium è di circa 500 unità.

"Prima Parthica", come *Inherent Resolve*, è attualmente in corso.

3.9 Gibuti

Nel 2013 i genieri della Task Force Trasimeno del Sesto Reggimento Genio Pionieri di Roma hanno approntato nel Paese africano di Gibuti una base capace di ospitare 300 unità. La missione italiana, formata da personale interforze, ha una consistenza di circa 90 unità. La Base Militare di Supporto, intitolata al Tenente Amedeo Guillet, serve anche a sostenere gli sforzi della Marina nella missione anti-pirateria Atalanta (nell'ambito NAVFOR EU) e a fornire l'appoggio logistico ad altri contingenti italiani in Africa orientale e Medio Oriente.

Nel paese africano è in corso una missione di addestramento delle locali forze dell'ordine (MIADIT: Missione di Addestramento Italiana) di cui sono protagonisti gli istruttori dell'Arma dei Carabinieri: il corso, di tipo avanzato, riguarda nozioni di balistica, chimica, fotografia; il materiale per le esercitazioni pratiche all'indagine, non in uso presso le locali forze di polizia, è fornito dall'Italia.

Le forze armate di Gibuti hanno anche ricevuto del materiale dal surplus italiano – soprattutto mezzi e armamento in via di dismissione – con la consegna di 40 autocarri ACM-80, 4 jeep VM90T, 10 obici M109L e 4 blindati Puma.

3.10 Libia

Anche il complesso schema di interventi NATO e italiano in Libia include un contributo in termini di SFA. La prima missione di SFA propriamente detta è iniziata nell'aprile del 2011 con l'operazione "Cirene". L'operazione, con base presso l'*Operations Center* istituito a Bengasi, ha avuto per obiettivo quello di fornire addestramento e consulenza alle forze del Consiglio Nazionale di Transizione. Il contingente italiano (con effettivi pari a circa 100 istruttori) si è poi spostato a Tripoli.

Inoltre, nel febbraio del 2012 il Gruppo Navale 620.01 della Marina Militare, composto dal pattugliatore Borsini e dalle navi Gorgona e Tremiti, è stato inviato nel paese al fine di supportare la nuova Marina libica. Obiettivo della missione, raggiunto nel mese successivo, è stato quello di contribuire alla ripresa della funzionalità delle aree portuali di Tripoli e di altre città costiere, pesantemente danneggiate dagli scontri dei mesi precedenti e caratterizzate dalla presenza di numerose navi e relitti semi-affondati che impedivano il regolare accesso ai porti stessi.

Dal 2013 l'operazione "Cirene" ha mutato nome in Missione Italiana in Libia (MIL), mantenendo però gli stessi compiti di formazione e consulenza alle nuove forze di sicurezza libiche. Dal settembre del 2013 al gennaio del 2015 è stata operativa l'operazione Coorte nel quadro delle relazioni bilaterali tra Italia e Libia: l'operazione in questione è il contributo italiano all'intervento multinazionale a favore del governo di Tripoli nell'ambito del G8 Compac: la ricostruzione delle forze di sicurezza libiche a partire, approssimativamente, dalla formazione di un massimo di 15.000 reclute così distribuite fra i contributori: 2.000 unità per il Regno Unito, 3.000 unità per la Turchia, 8.000 unità per gli Stati Uniti.

L'operazione "Coorte" prevedeva la formazione di reclute libiche arruolate nelle regioni di Tripolitania, Fezzan e Cirenaica fino a un massimo di 2.000 unità. La gran parte della formazione si è svolta in Italia presso le aree addestrative di Cassino e Persano.

Nel complesso l'operazione "Coorte" ha permesso l'addestramento di 400 reclute. Il corso di addestramento si è strutturato in due parti. In un primo tempo le reclute libiche hanno ricevuto l'addestramento base di fanteria leggera fino a livello di plotone per un totale di 14 settimane, seguite poi da ulteriori 10 settimane di formazione per estendere la capacità fino al livello di compagnia. L'addestramento ha previsto anche l'attività con il blindato Puma.

Di grande importanza è stato poi il lavoro nella prospettiva *training the trainer*: parte delle unità libiche addestrate in Italia hanno ricevuto a loro volta competenze nel campo

dell'addestramento, potendo così contribuire in patria alla formazione in autonomia delle forze di sicurezza governative.

La presenza italiana in Libia, invece, si è concretizzata nell'installazione di un ospedale da campo nell'area della città di Misurata nell'ambito dell'operazione "Ippocrate".

II. L'evoluzione delle attività di assistenza alle forze di sicurezza di una *Host Nation*

4. Cenni storici e finalità generali

La presenza di istruttori stranieri non è mai stata una rarità. In particolare, non destava nessuno stupore nell'Europa della prima età moderna, quando gli ufficiali erano un gruppo professionale sovranazionale: il fatto che le reclute fossero addestrate da un ufficiale proveniente da un altro paese non era inconsueto.

Anche quando quell'epoca finì, in tempi diversi nelle differenti aree del globo, in molti eserciti sono rimasti istruttori stranieri, arrivati da nazioni le cui tradizioni e dottrine militari, armamento e tecnologia erano più avanzati e solidi.

Anche in tempi non recenti la fornitura di armamenti e addestramento poteva già passare per l'istituzione di una missione apposita, mediante la quale, oltre alla formazione delle forze di sicurezza, sia il richiedente sia il fornitore perseguivano autonomi obiettivi politici, a volte – come si vedrà più avanti – anche disallineati.

Fino all'Ottocento le due figure – istruttore straniero e ufficiale in comando – erano però ancora largamente coincidenti in molti Paesi non occidentali che cercavano, grazie all'apporto di veterani delle guerre europee, di migliorare i propri eserciti. A questa presenza si affiancava poi spesso una missione ufficiale fornita da uno o più Paesi d'Europa.

Le missioni di addestramento e assistenza a una forza straniera storicamente hanno avuto diverse finalità. Seguendo Stoker,⁵⁵ si possono distinguere i seguenti obiettivi (non mutuamente esclusivi):

- Missioni mirate alla modernizzazione. L'obiettivo che per primo spinge alla formazione di una missione di addestramento è quello di ottenere delle forze armate più preparate e moderne. Nel XIX secolo e anche oltre, molti Stati, desiderosi di riguadagnare il terreno perduto, richiedevano una missione militare europea: lo fecero i Paesi dell'America Latina, dei Balcani, l'Impero Ottomano e l'Egitto, la Cina e il Giappone (quest'ultimo, in particolare, ottenendo grandi benefici e modernizzando rapidamente e profondamente le proprie forze armate).

55 Donald Stoker, *The History and Evolution of Foreign Military Advising and Assistance*, in Idem (a cura di), *Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization, 1815-2007*, New York, Routledge, 2008.

Anche le missioni odierne sono pensate per la modernizzazione, ma con una differenza sostanziale rispetto a quelle del passato: nel passato era il richiedente a volere la modernizzazione; al giorno d'oggi è spesso il fornitore a desiderarla ancor più del richiedente.

- Missioni mirate alla penetrazione economica. Una missione di addestramento di forze locali può essere utile anche a spingere un Paese all'acquisto di armamenti e attrezzature prodotti dal Paese che fornisce gli istruttori. Per il fornitore della missione la conquista del mercato delle armi di un paese poteva essere molto più importante del successo della missione di addestramento. È il caso delle missioni fornite ai paesi dell'America Latina,⁵⁶ dell'area baltica⁵⁷ o dei Balcani, che alla fine dell'Ottocento erano oggetto di competizione fra i produttori di armi.
- Missioni mirate alla diffusione di un'ideologia. Con la Rivoluzione d'Ottobre nel 1917, si aggiunge un nuovo modello di missione militare: la missione diretta alla propagazione dell'ideologia comunista, specialmente in Asia (Mongolia, Cina), ma anche in Europa (Spagna durante la Guerra civile). Il primo caso iniziò già nel 1921, con la costituzione della missione militare sovietica proprio in Mongolia. In breve tempo gli istruttori e gli ufficiali dell'Armata Rossa giunsero ad avere un'enorme influenza sul Paese, destinata così a diventare un protettorato sovietico.

Le missioni a contenuto ideologico aumentarono di numero durante la Guerra Fredda, con lo scontro tra i due Blocchi. Sia l'Unione Sovietica sia gli Stati Uniti d'America usarono le forniture di armi e la presenza di consiglieri militari e istruttori per incoraggiare o rinforzare l'adesione ai rispettivi campi ideologici. Tra le missioni sovietiche più importanti si possono ricordare quelle a Cuba dopo la Rivoluzione castrista e in Egitto. Sul fronte statunitense, più tardi, si farà riferimento alle missioni in Grecia e in Corea all'indomani della Seconda Guerra Mondiale. Da parte sua, il nuovo regime comunista della Cina si impegnò a favore di alcuni Paesi che combattevano contro il dominio delle potenze coloniali, specialmente in Africa (per esempio, l'Algeria nella lotta di liberazione contro la Francia).⁵⁸

56 Vedi William F. Sater, *The impact of foreign advisors on Chile's armed forces, 1810-2005*, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance*, op. cit., pp. 26-41.

57 Vedi Donald Stoker, *Buying influence, selling arms, undermining a friend: The French naval mission to Poland and the development of the Polish Navy, 1923-1932*, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance*, op. cit., pp. 42-60.

58 D. C. Chau, *The French-Algerian War, 1954-1962: Communist China's support for Algerian independence*, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance*, op. cit., pp. 111-126.

- Missioni di contro-insurrezione (*Counter-Insurgency*, COIN). Con l'avvento della Guerra Fredda, uno dei principali compiti delle missioni di *advising* USA fu quello di addestrare altre nazioni a condurre operazioni di contro-insurrezione;⁵⁹ per esempio, in Grecia, Iran, Filippine, Corea e, più recentemente, in Colombia.⁶⁰ Nel prosieguo della ricerca, si richiameranno i casi delle importanti missioni in Viet-Nam del Sud e in El Salvador.
- Missioni con scopo di lucro. Se i “mercenari” erano diminuiti di numero nell'ultimo secolo, ciò non significa che siano scomparsi. Al contrario, negli ultimi anni le cosiddette *Private Military and Security Companies* (PMSC) appaiono come realtà in crescita.⁶¹ Con la fine della Guerra Fredda si è formato un mercato dell'armamento e dell'addestramento sul quale operano dei privati in sostituzione delle forze statali. Le compagnie private svolgono oggi un ruolo importante in questo settore, per esempio addestrando le forze di sicurezza di Stati appena formati da una secessione o interessati da una guerra civile.⁶² Il caso dell'Iraq appare particolarmente rilevante a questo proposito.⁶³

Come si vede, gli obiettivi di una missione di addestramento possono essere molteplici (e numerose sono anche le combinazioni che si possono osservare in una singola missione); la *Security Force Assistance* – di cui più avanti si darà una definizione più esaustiva – è certamente un tipo di missione il cui obiettivo è la modernizzazione di un apparato di sicurezza, ma questo è un obiettivo intermedio: il fine ultimo è la stabilizzazione di un'area di crisi. Queste caratteristiche sono strettamente legate all'assetto dell'arena internazionale, che è radicalmente mutato nel giro di pochi decenni. Una sintesi di questi cambiamenti sarà l'argomento del prossimo paragrafo.

59 Per un'introduzione ai temi dell'insorgenza e della contro-insorgenza in prospettiva storica, si può vedere Marco Valigi e Andrea Beccaro, *Insorgenza e controinsorgenza*, in Paolo Foradori e Giampiero Giacomello (a cura di), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Bologna, Il Mulino, 2014.

60 D. Porch e C. Muller, “*Imperial grunts*” revisited: the US advisory mission in Colombia, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance*, op. cit., pp. 168-191.

61 Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna, Il Mulino, 2012; Idem, *Commercializzazione della sicurezza*, in Paolo Foradori e Giampiero Giacomello (a cura di), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 189-203. Sul caso italiano si veda, in particolare, Esther Marchetti, *Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale*, Roma, IAI, 2013.

62 Cfr. Eugenio Cusumano, *Outsourcing military training: The role of security networks in foreign military assistance*, paper, European University Institute, 2011.

63 Christopher Spearin, *A justified heaping of the blame? An assessment of privately supplied security sector training and reform in Iraq – 2003–2005 and beyond*, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance*, op. cit., pp. 224-238.

5. Security Force Assistance e Nation-Building

Questa sezione esamina la posizione della SFA all'interno della più ampia *Security Sector Reform* (SSR), mette in rilievo il collegamento tra SFA e Stability Policing (SP), con un'enfasi sulle esperienze e competenze maturate dall'Italia e infine tratteggia la posizione rilevante degli Stati Uniti a questo riguardo.

5.1 Security Force Assistance e Security Sector Reform (SSR)

L'intervento in un'area attraversata da tensioni e violenze, anche in fase post-crisi, ha per primo obiettivo quello di far sì che l'ambiente operativo possa essere definito sicuro, così da permettere alle autorità locali e alle agenzie internazionali di operare per raggiungere la stabilizzazione politica per l'eventuale ricostruzione delle infrastrutture andate distrutte. Questi risultati dipendono soprattutto dalla capacità di controllo del territorio da parte del Governo, capacità che deve essere ripristinata appena possibile. Allo stesso tempo il Governo deve essere assistito e guidato in un generale processo di riforma che, oltre al potenziamento delle sue forze di sicurezza, deve comprendere anche l'estensione di una cornice giuridica che contempli garanzie e tuteli i diritti umani.

Un punto nodale sul quale si deve intervenire sono proprio gli apparati di sicurezza, che necessitano di riforme. La *Security Sector Reform* (SSR) è al giorno d'oggi considerata centrale non a caso anche nei processi di democratizzazione e la stessa ONU ne è un sostenitore.

È opportuno notare che il settore della sicurezza cui si fa riferimento nell'espressione SSR è ben più ampio di quello tradizionalmente inteso. Ci si riferisce alla sicurezza dello Stato e della sua popolazione, una sicurezza presa nel suo complesso. Così come la minaccia è oggi un concetto multidimensionale, anche la sicurezza si è evoluta nella stessa direzione.⁶⁴ Per sicurezza odiernamente si intende l'insieme delle istituzioni impegnate nelle attività di gestione e supervisione che hanno a che fare con la sicurezza interna ed esterna: una definizione ampia che permette – abbracciando le forze armate e di polizia, l'intelligence, la magistratura e i ministeri competenti – uno sguardo d'insieme al tema della sicurezza.⁶⁵

64 Tra gli altri, cfr. Alan Collins (a cura di), *Contemporary Security Studies*, third edition, Oxford, Oxford University Press, 2013; Paul D. Williams (a cura di), *Security Studies: An Introduction*, second edition, Abingdon, Routledge, 2013.

65 Per un'introduzione al tema in italiano si può vedere Paolo Foradori e Giampiero Giacomello (a cura di), *Sicurezza Globale. Le nuove minacce*, Bologna, Il Mulino, 2015.

SSR è quindi l'espressione riassuntiva di uno sforzo di lungo periodo volto a far sì che un Paese estero migliori le sue capacità di provvedere al mantenimento della sicurezza e all'amministrazione della giustizia.

Secondo la NATO, l'insieme delle numerose attività richieste dalla SSR viene svolta da molti attori del settore della sicurezza e il contributo che l'Alleanza atlantica può fornire è definito *Security Sector Assistance* (SSA), espressione entro la quale si raggruppano tutte le attività che le forze della NATO (o a guida NATO) possono porre in essere per sostenere le politiche e l'azione di uno Stato estero al fine di renderne efficaci ed efficienti gli apparati di sicurezza. Per questi motivi, la missione di SFA della NATO deve essere pianificata e coordinata, per tutti i livelli, con ognuno degli attori coinvolti nel processo di SSR.⁶⁶

Sempre per quanto riguarda l'ambito NATO, l'attività di SFA deve essere accompagnata da:

- *Stabilization and Reconstruction* (S&R), espressione che sottintende all'insieme di attività volto a ricostruire uno Stato fallito o aiutare uno Stato fragile, gestendo la crisi con l'aiuto della Comunità internazionale e instradando lo stato assistito verso risultati che annoverano sicurezza, sviluppo e capacità di governo;
- *Military Assistance* (MA), ampia categoria di attività e misure di supporto e influenza attraverso addestramento, consulenza o conduzione di operazioni combinate.⁶⁷ È specifico compito delle NATO SOF (*Special Operations Forces*) e delle Forze Speciali nazionali. In particolare, può includere le seguenti attività: *training, advising, mentoring/partnering*.

La S&R, dopo le esperienze in Iraq e Afghanistan, è stata posta al centro dell'elaborazione dottrinale della NATO, che punta sempre più su un approccio olistico al problema della stabilizzazione e mette al centro del problema non la vittoria tattica, ma le esigenze della popolazione. Le attività che vi rientrano avranno pertanto per obiettivi quelli di rendere sicuro l'ambiente e gli spostamenti, ristabilire l'ordine e la legalità, rimettere in

66 *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, Allied Joint Publication-3-16 (AJP-3-16), NATO Standardization Office (NSO). Vedi anche Nick Pounds, Iyad El Alam e Rudolf Keijzer, *A Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon*, in Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), op. cit., p. 203.

67 *Allied Joint Doctrine for Special Operations*, Allied Joint Publication-3.5.

operatività le infrastrutture e i servizi di base, aiutare l'assistenza umanitaria e nel complesso far sì che si attuino le condizioni necessarie per poter avere, sul lungo periodo, stabilità e sviluppo.⁶⁸

La SFA è inoltre generalmente legata all'attività di contro-insurrezione, ovverosia a quell'insieme di attività civili e militari dirette a sconfiggere un'insurrezione interna.

L'approccio estensivo della NATO è poi testimoniato dalla presenza di altri due classi di attività fondamentali:

- *Stability policing* (SP) è l'insieme di attività tramite le quali le forze NATO si sostituiscono o si aggiungono temporaneamente alle forze di polizia di uno Stato estero al fine di provvedere al mantenimento (o ristabilimento) dell'ordine e della legalità, ripristinando una cornice di sicurezza in cui siano rispettate le leggi, le garanzie giuridiche e i diritti umani;⁶⁹
- *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR) è l'insieme di attività volte a rimuovere l'ostacolo alla stabilità posto da combattenti in armi del precedente stato di tensione e conflittualità. Questi devono essere disarmati, rimossi dai ranghi e reintegrati nella società civile. Si tratta di un insieme di attività estremamente complesso, ma di fondamentale importanza per la pacificazione di un'area, che richiede grande attenzione nell'analisi degli assetti di potere locali.

Seguono alcune specificità della SFA della NATO.

- La SFA, nel suo complesso, può essere svolta in qualunque fase delle operazioni militari.
- La SFA è un'operazione complessa che richiede impegno politico e finanziario sul lungo periodo.
- È fondamentale per le attività di SFA che alle forze locali siano gradualmente trasferiti tutti i compiti relativi al settore della sicurezza.
- Anche se la NATO non si considera l'attore centrale del settore di S&R, qualora quel settore sia compreso nell'operazione insieme alla SFA, le due attività devono essere coordinate in maniera tale da supplire alle mancanze e ridurre le ridondanze.

68 Nick Pounds, Iyad El Alam e Rudolf Keijzer, *A Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon*, in Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), op. cit., p. 202: questo insieme di attività, sia in Afghanistan che in Iraq, è stato sottovalutato per molto tempo e non si è avuta quindi la risposta organica e coordinata che oggi viene considerata necessaria.

69 Si veda, fra gli altri, Sergio Molinari, Davide Bucci, Sid'Ahmed Ely Ahmed, Manuela Alderisi, Alessandro Bozzo, Clemente Casoria, Nikola Hristovski, Natale Pizzimenti, Alberto Valent e Cristian Zolli, *La Polizia di stabilità nei moderni scenari operativi*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 7, 2017.

- La NATO considera l'addestramento delle forze di polizia una priorità da assegnare ad altri Paesi o Organizzazioni internazionali e interviene in questo settore solo in funzione di supplenza.

Le attività di coloro che operano a fianco delle forze di sicurezza da sviluppare e addestrare sono state riassunte nell'acronimo GOTEAM: Generate, Organize, Train and Educate, Enable, Advice, Mentor.

- *Generate*. Ricadono in questa dizione le attività volte ad assistere una nazione partner nella creazione di strutture, sistemi e manodopera necessari alla costituzione delle sue forze di sicurezza. In questa fase è necessario pianificare i passi con la collaborazione della nazione partner, così da poter tracciare un progetto che porti alla costituzione delle forze di sicurezza del tipo necessario. Le attività che ricadono sotto questa dizione coprono il settore politico quanto quello militare e attengono alla pianificazione delle attività, al reclutamento del personale necessario (e dalle caratteristiche richieste), alla previsione dei bilanci, alla messa in opera delle infrastrutture (per esempio i centri di addestramento e gli uffici amministrativi).
- *Organize*. Con Organize si sintetizza l'insieme delle attività, volte a costituire e sostenere le strutture di controllo e comando, i servizi ausiliari e le attività complementari, attività che richiedono un costante sforzo di negoziazione con le autorità della nazione partner per la definizione dei livelli di partenza e soprattutto dei livelli finali ai quali la SFA dovrà portare le forze di sicurezza in formazione.
- *Train and educate*. Con Train and educate si indicano tutte le attività di addestramento e formazione, ovvero tutto ciò che si fa in corsi di istruzione, teoria e pratica, per far sì che singoli individui e organizzazioni acquisiscano capacità e interiorizzino schemi di comportamento. Il fine è quello di rendere le forze di sicurezza autonome e sostenibili, in modo che possano assicurare, senza bisogno di ulteriore assistenza, l'ordine pubblico e la sicurezza interna ed esterna dello stato. Rientrano nei fini dell'addestramento e della formazione anche lo sviluppo delle capacità di comando e l'acquisizione dell'orgoglio professionale e dell'etica militare. È di fondamentale importanza che parte del personale delle forze di sicurezza venga a sua volta istruito per fare l'istruttore, rendendo gradualmente sempre più autonome le forze di appartenenza.
- *Enable*. Con Enable si intendono tutte le attività deputate a fornire i servizi che facilitino altre attività di SFA e a fare così in modo che la forza di sicurezza da addestrare diventi autonoma il prima possibile. Se ne fa un elenco non esaustivo: sviluppo di dottrine e tattiche; fornitura di servizi come il pronto soccorso;

ricostruzione o costruzione di infrastrutture come centri di comando o campi di addestramento; gestione e ispezione dei materiali e dell'armamento; previsioni di bilancio. Le attività che ricadono sotto questa categoria sono destinate a mutare nel tempo in funzione della progressiva maturazione della forza di sicurezza da formare.

- *Advise*. L'*advising* si concretizza nella partecipazione di istruttori e altri militari della NATO alle operazioni tattiche delle forze di sicurezza che vengono formate. L'azione di *advisor* deve essere il più possibile informale e suggerire un corso d'azione invece di imporlo. Questi "consulenti", inoltre, fanno da ufficiali di collegamento fra la forza di sicurezza della nazione partner e i comandi della NATO. Il loro compito è così sintetizzato: informare, suggerire, collegare, osservare, rappresentare e sostenere.
- *Mentor*. È l'attività degli istruttori più esperti, volta a formare e sviluppare le capacità del personale posto nelle posizioni di comando, sintetizzabile in questi punti: facilitare, guidare, influenzare e sostenere.

L'ordine (G-O-T-E-A-M) in cui sono presentate queste attività fondamentali non deve essere considerato come strettamente sequenziale: anzi, come specificano i documenti della NATO, le attività devono essere compresenti.⁷⁰

La NATO ha stabilito i seguenti imperativi per un'attività di SFA efficace:⁷¹

- deve essere un'attività continuativa di sostegno alle forze di sicurezza in formazione;
- deve contribuire, come si vedrà, a un *Comprehensive Approach* (CA), un approccio complessivo e completo all'operazione di pacificazione, capace di integrare attori civili e militari;
- deve arrivare a una comprensione approfondita del teatro operativo, con identificazione dei fattori fondamentali che influenzano l'ambiente sociale, degli attori regionali e transnazionali che lo influenzano;
- deve essere strutturata nel rispetto della storia, dalle religioni, dalle culture, dalle istituzioni e dal diritto della nazione beneficiaria, in modo che sul lungo periodo le riforme del settore della sicurezza soddisfino i bisogni e suscitino il sostegno della cittadinanza;
- deve far sì che le forze di sicurezza formate dalla missione diventino autonome dal punto di vista decisionale, diventino capaci di trarre insegnamento dai risultati ottenuti per migliorarsi e diventino autonome dal punto di vista organizzativo.

⁷⁰ L'argomento è trattato nel capitolo secondo dell'*Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, Allied Joint Publication-3-16.

⁷¹ *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, op. cit., pp. 8-13.

Viene considerato inoltre di estrema importanza che gli interessi della NATO e quelli del beneficiario dell'assistenza siano largamente coincidenti e che la missione si impegni per renderli tali.⁷²

La SSR, come si è visto, si collega con il più generale concetto di *state-building*⁷³ e ha quindi per finalità ultima quella di incentivare fattivamente il miglioramento delle performance istituzionali di uno Stato (performance che è il primo argine al deteriorarsi della situazione interna, che può avere come esito peggiore lo Stato fallito, esistente solo formalmente). Come detto in precedenza, gli apparati di sicurezza sono un punto nevralgico della costruzione, o ricostruzione, di uno Stato, e per il suo orientamento in senso democratico.

La SSR è un concetto normativo oltre che descrittivo⁷⁴ ed è sempre articolata intorno alla democratizzazione dello Stato, quindi a una strutturazione degli apparati di sicurezza che non dia importanza solo all'efficacia e all'efficienza con cui svolgono la loro funzione, ma anche al modo in cui le svolgono e al rapporto che intrattengono con i rappresentanti della cittadinanza. Responsabilità, rispetto della legge e rispetto dei diritti umani sono i tre cardini normativi della riforma del settore della sicurezza, e influenzano tutto lo spettro delle attività e dei destinatari di queste attività: dall'addestramento degli agenti di polizia alla stesura degli articoli del codice penale. Si tratta quindi di un insieme di attività e interventi che riguardano l'apparato dello Stato nel suo complesso.

Tutte le attività che concernono il rafforzamento delle forze di sicurezza vanno appunto sotto il nome di *Security Force Assistance* (SFA): in questa definizione sono quindi contemplati l'addestramento di militari e agenti di sicurezza, così come le forniture di armi e attrezzature, e altre attività tese a far sì che le forze di sicurezza del paese assistito si rendano capaci di agire con efficacia e in autonomia, come la formazione degli ufficiali di stato maggiore e dei funzionari ministeriali.

La legittimità dello Stato e l'efficacia sono due aspetti che meritano di essere esplicitati ulteriormente. I due aspetti, come appena scritto, sono spesso legati. È chiaro che la legittimità dello Stato passi anche per la sua capacità di agire con efficacia – e in questa efficacia rientrano la sua capacità di gestire pacificamente i problemi che possono

72 Si vedano più avanti dei casi di *Security Force Assistance* in cui gli interessi degli attori in campo non collimavano fra loro: l'asimmetria degli interessi, unita ad altri fattori, può rivelarsi estremamente problematica per una missione di SFA.

73 Tra gli altri, si segnala David Chandler e Timothy D. Sisk (a cura di), *Routledge Handbook of International Statebuilding*, Abingdon, Routledge, 2015.

74 Richard H. Schultz, op. cit., pp. 49-52.

dividere la società, di fornire alla cittadinanza i servizi richiesti, di mantenere un livello accettabile di sicurezza, ecc. – ma il rapporto fra questi due aspetti è più complesso.

La legittimità infatti non è solo o necessariamente il portato dell'efficacia. La legittimità è anche funzione dell'andamento di variabili estranee al semplice funzionamento dello Stato. La legittimità è anche funzione di elementi non modificabili sul breve-medio periodo come la congruenza dell'azione statale con i valori diffusi o le credenze religiose della cittadinanza, oppure sul giudizio che la cittadinanza esprime sui meccanismi di selezione della classe politica, o sui meccanismi decisionali adottati dalle autorità.⁷⁵ Si è già visto come la dottrina della NATO dedichi molta attenzione a questi aspetti; se ignorati in favore di un intervento “puramente tecnico”, impediranno, come si avrà modo di vedere, la corretta riuscita dell'intervento all'estero.

A questo riguardo, è opportuno esaminare più in dettaglio come si sia andata strutturando la dottrina del *Comprehensive Approach* (CA) e quali basi la sostengano.⁷⁶ Questo approfondimento permetterà di rivedere anche i concetti esposti in precedenza, ma inseriti in un contesto più ampio.

Il CA fa stabilmente parte del lessico e della riflessione dottrinarie della NATO da ormai più di un decennio, dato che è possibile far risalire la sua nascita al Summit di Riga del 2006. Nei Summit successivi (Lisbona e Galles) l'argomento è stato approfondito e si è arrivati a una duplice conclusione. In primo luogo, si è stabilito che per affrontare le situazioni di tensione e le aree di crisi la NATO necessita di strumenti e metodi civili di cui era sostanzialmente priva. In secondo luogo, si è stabilito il legame fra il CA e la risposta alle minacce ibride e multidimensionali a cui si è fatto riferimento in precedenza.⁷⁷

La dottrina divide concettualmente un intervento NATO di stabilizzazione in tre momenti: il primo, che è quello che vede il grosso delle operazioni sul campo, è mirato a ristabilire condizioni di sicurezza; il secondo è la già nominata *Stabilization & Reconstruction* (S&R); il terzo, portato delle prime due, è la *state building*, ovvero la costruzione (se non ricostruzione) dello Stato.

75 Nick Pounds, Iyad El Alam e Rudolf Keijzer, *A Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon*, in Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), op. cit., pp. 205-210. Gli autori definiscono la legittimità prodotta dall'efficacia come legittimità istituzionale.

76 Si fa qui riferimento principalmente a Nick Pounds *et al.* op. cit.

77 Minacce ibride che il Segretario Generale Stoltenberg ha definito icasticamente «[...] il riflesso oscuro del nostro *comprehensive approach*. Noi usiamo una combinazione di strumenti militari e non militari per dare stabilità ai paesi. Altri la usano per destabilizzarli» (citato in Nick Pounds *et al.*, op. cit., p. 201).

La seconda fase, avendo per base la stabilizzazione, è concettualizzata in maniera tale da esplicitare le fonti di instabilità e stabilità del sistema. Dal lato della fornitura di stabilità, sta appunto il *Comprehensive Approach* della NATO, cioè cooperazione alla sicurezza, politiche inclusive, una narrazione inclusiva e servizi pubblici che soddisfino i bisogni basilari della popolazione. Dal lato dell'instabilità – il riflesso oscuro del CA, nelle parole del Segretario Generale Jens Stoltenberg – troviamo invece la «guerra ibrida», ovvero minacce all'integrità territoriale dello Stato, discriminazione e persecuzione delle minoranze, campagne d'odio e fornitura di servizi e beni di prima necessità attraverso canali alternativi a quelli dello Stato.

Gli elementi di stabilizzazione – sicurezza, inclusione e servizi – ricadono sotto il concetto di S&R, incentrato, come si vede, sulla popolazione. L'elemento militare in quest'ottica ha il ruolo di sostenere la stabilizzazione e la ricostruzione con la propria azione nei seguenti settori:

- sicurezza del territorio, necessaria per la libertà di movimento;
- ordine pubblico;
- infrastrutture basilari;
- interventi umanitari;
- condizioni per una buona *governance*.

All'interno della S&R, poiché si parla di sicurezza del territorio e ordine pubblico, la dottrina NATO fa ricadere la SSR, a sua volta un concetto ampio e comprensivo di riforme nel settore militare, nell'apparato della polizia e nell'amministrazione della giustizia. Non può che sottintendere un impegno di lungo periodo, con l'investimento di ingenti risorse per la riforma dell'apparato dello Stato in crisi, che ponga le basi perché la compagine statale e la sua azione siano percepite come legittime dalla popolazione. Al cuore della SSR, come già visto, sta la SFA, intesa come l'insieme delle attività materialmente svolte al fine di incrementare la capacità degli Stati di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini rispettando nel contempo i diritti umani e le leggi nazionali.

Come detto, il ruolo dei militari della NATO, nel contesto della S&R, è quello di sostenere e aiutare il processo. Ma il processo in sé non è un processo ordinato e svolto soltanto da attori di tipo militare, bensì, principalmente, da attori di tipo civile. È quindi premura dell'elemento militare di collaborare e coordinarsi con quello civile: in dottrina questo aspetto è appunto noto come *Civil Military Cooperation* (CIMIC). Una collaborazione fruttuosa fra le due parti è da considerarsi fondamentale.

Tutti gli impegni in questa direzione hanno, come si è visto, la funzione di incrementare la legittimità riconosciuta agli Stati – unica via verso una vera e duratura stabilità. Alle dimensioni della legittimazione si è già fatto cenno. È il momento ora di vedere la legittimazione in relazione alle attività della S&R.

In sintesi, la legittimità dello Stato è in parte il portato della performance istituzionale dello stesso (capacità di fornire beni e servizi, garantire ordine, legalità, rispetto dei diritti umani, sostenere lo sviluppo economico), ma è anche il portato di elementi meno materiali, o addirittura ideali. Insomma, il quadro della legittimità è complesso e la pura performance delle istituzioni non è sufficiente a garantire la stabilità dello Stato. Come è stato notato:

“the stability model is complicated by social factors, culture, values and beliefs that bind or define society. These factor exert critical influence on perceptions of effectiveness and legitimacy [...] Nationalism or tribal, caste and sectarian solidarity can evoke compassion, pride, a sense of loyalty and shared identity within a community, thereby serving as a positive force for political cooperation. However, they could be exploited by hostile actors to foster ethnic tensions and create divisions among groups [...]”⁷⁸

Anche qui ritorna l'immagine del riflesso oscuro del CA di cui parlava il Segretario Generale Stoltenberg. Dove l'approccio inclusivo del CA cerca di mobilitare minoranze, gruppi e collettività a sostegno dello Stato, l'azione della guerra ibrida cerca di mobilitarli contro lo Stato, sfruttando le divisioni esistenti ed esacerbandole.

In conclusione, si può quindi affermare che la stabilità di uno Stato è funzione, proporzionalmente, della legittimità che gli è riconosciuta e della performance delle sue istituzioni. Gli Stati con istituzioni inefficienti e scarsa legittimazione popolare sono più a rischio di instabilità rispetto agli altri.

5.2 Security Force Assistance e Stability Policing (SP)

Nell'ambito generale della *Nation Building*, la SFA risulta connessa al concetto di *Stability Policing* (SP, attività di polizia di stabilità).⁷⁹

Da un lato, come detto, la SFA è definita come l'insieme di attività, coordinate ed integrate, volte a generare, impiegare e sostenere forze militari locali in supporto ad

⁷⁸ Nick Pounds *et al.*, op. cit., p. 206.

⁷⁹ Sergio Molinari *et al.*, op. cit., pp. 10, 54-56.

un'autorità legittima, generalmente all'interno del più ampio ambito della Riforma del Sistema di Sicurezza (SSR).

Dall'altro lato, le unità deputate alla condotta della *Stability Policing* costituiscono assetti di polizia a status militare sul modello delle *Multinational Specialized Unit* dei Carabinieri / Gendarmeria che svolgono la tradizionale attività di polizia (attraverso la "sostituzione") e compiti di addestramento delle unità di polizia locale (attraverso il "rafforzamento"), contribuendo in tal senso al processo di Riforma del Sistema di Sicurezza (SSR).

Quindi, pur contribuendo entrambe alla SSR nonché alla *Stabilization and Reconstruction* (S&R), SFA e SP sono distinte, prevedendo aree di *overlapping* per evitare che vi siano unità non supportate e garantire l'opportuna flessibilità nell'implementazione del profilo capacitivo dello strumento militare schierato.

Il concetto di SP di fatto è entrato anche nella riflessione delle Nazioni Unite in materia, specialmente alla luce di alcune fallimentari missioni di *peace enforcing* (per esempio, la missione in Somalia o quella in Jugoslavia negli anni '90), che hanno reso chiaro come il ricorso a uno strumento puramente militare non sia sempre il più indicato e il più efficace.

In particolare, la necessità di una forza armata capace di operare come forza di polizia è stata resa palese dall'andamento dell'operazione *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnia Erzegovina: già nel 1997, la NATO individuava questa lacuna nelle sue forze e rilevava la presenza di un vuoto tra la forza militare schierata sul campo e le forze di sicurezza locali, vuoto che rendeva l'ordine pubblico precario e la legittimità dei nuovi ordinamenti difficile da raggiungere. Così la NATO, i cui compiti si sono estesi dopo la fine della Guerra Fredda, ha inglobato la *Stability Policing* all'interno della propria riflessione.⁸⁰

La riflessione più specificamente italiana sull'argomento è affidata al Libro Bianco del 2015,⁸¹ dove il Ministero della Difesa ha definito i caratteri della situazione che l'Italia si trova (e si troverà) ad affrontare e i mezzi con cui sarà opportuno intervenire. Legata, per motivi economici e politici, a molte aree dove gli Stati falliti o in fallimento cominciano a essere numerosi, l'Italia deve impegnarsi (in ambito ONU e NATO) in missioni di lungo

80 È stata rilevata più volte, inoltre, la disattenzione che l'attività addestrativa sul campo ha riservato alla formazione delle forze di polizia e gendarmeria; se ne parla in Walter C. Ladwig III, *Training Foreign Police: A Missing Aspect of U.S. Security Assistance to Counterinsurgency*, in «Comparative Strategy», Vol. 26, No. 4, 2007, pp. 285-293.

81 *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, Roma, Ministero della Difesa, luglio 2015, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf. Per una discussione del documento in letteratura, si può vedere Andrea Gilli, Alessandro R. Ungaro e Alessandro Marrone, *The Italian White Paper for International Security and Defence*, in «The RUSI Journal», Vol. 160, No. 6, 2015, pp. 34-41.

periodo volte a ricostruire – a volte anche da zero – gli apparati di sicurezza di un paese che intraprende la strada della ricostruzione delle sue istituzioni.

Il compito di *Stability Policing* e il relativo Centro di Eccellenza NATO meritano un approfondimento, proprio perché la *Stability Policing* dovrebbe essere parte imprescindibile delle operazioni in cui, in molti casi, si incardina anche l'attività di SFA. E nei casi in cui la SP è venuta a mancare, o è stata svolta in maniera inadeguata, le stesse attività di SFA ne sono uscite compromesse, come si vedrà nel prosieguo del testo.

Attualmente sono presenti a Vicenza il *NATO Stability Policing Centre of Excellence* (NATO SP COE), CoE dell'Alleanza Atlantica operativo dal 2015;⁸² il *Center of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, con collaborazione USA, che opera principalmente sotto l'egida dell'ONU, istituito nel 2005;⁸³ e l'*European Gendarmerie Force* (l'EUROGENDFOR o EGF) promossa nel 2006 da Stati Membri dell'UE.⁸⁴ I tre Centri specializzati, che hanno sede nella medesima struttura (Caserma "Generale Antonio E. Chinotto"), intrattengono strette collaborazioni tra loro e formano di fatto un polo sulla SP internazionale unico al mondo, con un ruolo di primo piano svolto dall'Arma dei Carabinieri.⁸⁵

Durante numerose missioni di *peacekeeping*, è emersa la necessità che una parte della forza di interposizione – approssimativamente un decimo del totale – sia composta da personale con competenze in materia di polizia e ordine pubblico. Perché la forza militare non solo non basta, ma in certi contesti non è neppure quella più necessaria: qui si inseriscono le Unità di Polizia di Stabilità, specializzate nella gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza nelle fasi di transizione dalla crisi alla stabilità.

1. Il Centro di Eccellenza NATO per la Polizia di Stabilità (NATO SP CoE).⁸⁶

L'esperienza maturata nelle missioni di pace nel corso degli ultimi vent'anni ha fatto emergere la necessità di creare uno strumento di pensiero e formazione in tema di Polizia di Stabilità anche in ambito NATO.

82 <http://www.nspcoe.org>.

83 <https://www.coespu.org>.

84 <http://www.eurogendfor.org>.

85 Si veda, in particolare, Ilio Ciceri, *Le operazioni di polizia nel peacekeeping. Dalla situazione post-crisi ad una situazione di maggiore stabilità sociale*, in Ida Caracciolo e Umberto Montuoro (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Collana di Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati – Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, pp. 317-329.

86 La presentazione riprende in larga misura Sergio Molinari *et al.*, op. cit., pp. 40-42.

L'Arma dei Carabinieri, nel gennaio 2010, portò all'attenzione dello Stato Maggiore della Difesa un progetto per l'istituzione di un centro di eccellenza NATO per lo *Stability Policing* che ottenne l'approvazione ed il sostegno della Difesa.

Nel dicembre 2011, l'iniziativa fu promossa presso il Comando Alleato per la Trasformazione (*Allied Command Transformation* - ACT) di Norfolk (USA) portando, attraverso una serie di tappe intermedie, alla definitiva costituzione del NATO SP COE nel maggio 2015.

Il Centro, all'interno del quale operano componenti di tutte le Forze Armate italiane, annovera otto nazioni sponsor che forniscono personale, materiali, risorse finanziarie e ogni altro tipo di contributo richiesto.

Il COE ha l'obiettivo di rappresentare il punto di riferimento, sia per l'Alleanza che per il resto della Comunità Internazionale, per quanto attiene lo sviluppo e la trasformazione delle capacità di *Stability Policing*, espletando diversificate mansioni in ambito dottrinario, di formazione e addestrativo.

Le attività svolte dal NATO SP COE sono ricomprendibili in tre branche:

- a. Dottrina e Standardizzazione (*Doctrine and Standardization Branch*). Questa branca ha il compito di sostenere gli sforzi nazionali e multinazionali nello sviluppo e validazione di dottrine, pubblicazioni, standard, e altri documenti aventi lo scopo di facilitare la comprensione comune dell'espletamento delle attività di *Stability Policing* in ogni ambiente operativo. Si occupa, altresì, di promuovere l'interoperabilità delle dottrine nazionali e di livello NATO, attraverso l'armonizzazione con quelle esistenti.
- b. Addestramento e Formazione (*Education and Training Branch* - ET&B). Il Centro fornisce addestramento, formazione e ogni tipo di supporto necessario per migliorare le conoscenze della *Stability Policing*. Il fine ultimo è formare il personale civile e militare, partecipante a missioni internazionali, all'utilizzo degli strumenti più idonei agli scenari di riferimento, stimolando anche il processo di elaborazione delle lezioni apprese. La branca si avvale della collaborazione di personale esperto (*Subject Matter Experts*, SME), proveniente da diversi Paesi NATO, che contribuisce allo sviluppo ed erogazione dei percorsi formativi ed addestrativi. ET&B fornisce anche il proprio supporto ad altri Paesi, mediante team mobili, che svolgono corsi e seminari in linea con le richieste del committente.

Per il corrente anno i corsi già programmati includono: *Introduction to SP for leaders*; *Introduction to SP for Field Commanders*; *Crowd and riot control awareness in NATO operations*; *Preserving the crime scene*.

- c. Lezioni Apprese (*Lessons Learned Branch* - LLB): tale branca si dedica allo sviluppo del ciclo delle lezioni apprese. L'apprendimento dall'esperienza viene impiegato per promuovere il cambiamento (sia nelle capacità che nella dottrina) e migliorare la performance operativa.

2. Il Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità (CoESPU)⁸⁷

Il CoESPU è stato costituito il 1° marzo 2005, a seguito del summit G8 di Sea Islands (USA) del 2004, nel corso del quale fu adottato il Piano d'Azione denominato "Estendere la Capacità Globale per le Operazioni di Supporto alla Pace (PSO)". Tale piano mirava ad aumentare le capacità globali di sostegno alle operazioni di pace delle forze impiegate, con particolare riferimento ai Paesi africani, mediante l'addestramento di aliquote di personale provenienti da più nazioni (delle quali il dieci per cento doveva essere composto da Forze di Polizia ad ordinamento militare) e specializzate in attività per la transizione da situazioni di "post-crisi" a contesti maggiormente stabilizzati, sui quali fondare la ricostruzione di un apparato statale e sociale.

Il Centro agisce in stretta sinergia con l'ONU e, in ragione di accordi tra Italia e Stati Uniti, ottiene appositi finanziamenti dal Dipartimento di Stato, che assicura anche la copertura della posizione di Vice Direttore del Centro.

Collabora con istruttori e facilitatori provenienti da Russia, Francia, Camerun, Senegal, Nigeria, Uruguay, Burkina Faso, Sudafrica, Ucraina, Giordania, Burundi, Romania, Nepal, Indonesia, Gran Bretagna e Ghana.

Il Centro ha formato più di diecimila unità di Forze di Polizia provenienti da oltre 108 paesi e diciassette organizzazioni internazionali.

Dal 2011, insieme agli Stati Uniti, è stato rielaborato un pacchetto addestrativo aderente alle più recenti esigenze manifestatesi nelle missioni di pace, con lo scopo di ampliare le capacità del personale impiegato in operazioni di *peace-keeping*.

Il CoESPU organizza e svolge corsi in tema di operazioni di polizia nelle aree di crisi, sia attraverso lo sviluppo delle nozioni apprese in teatro, per migliorare gli aspetti prettamente operativi delle attività, sia orientando la formazione a specifici settori (protezione dei civili, il rispetto delle questioni di genere e l'applicazione del diritto umanitario nei conflitti interni o asimmetrici) che riguardano l'intervento a favore di Stati falliti o in via di fallimento.

87 Sergio Molinari *et al.*, op. cit., pp. 37-40.

L'offerta formativa comprende, infatti, una variegata tipologia di corsi, prioritariamente indirizzati alle componenti di polizia impiegate in ambito ONU e Unione Africana.

3. EUROGENDFOR - EGF⁸⁸

Nel corso della riunione informale dei Ministri della Difesa della UE tenutasi a Roma nel 2003, nacque l'idea di creare una struttura internazionale composta da Forze di Polizia ad ordinamento militare da impiegare in aree di crisi sotto egida NATO, UE, ONU, o di altre Organizzazioni internazionali o coalizioni *ad hoc*, allo scopo di aumentare le capacità di stabilizzazione, difesa e sicurezza, nonché svolgere attività di polizia in affiancamento o in sostituzione delle autorità locali (ove queste fossero collassate o parzialmente in grado di assolvere i propri compiti).

L'idea originaria fu traspota in una "Dichiarazione di Intenti" concordata tra i rappresentanti delle Forze di Polizia ad ordinamento militare della UE (Arma dei Carabinieri, *Gendarmerie nationale* francese, *Guardia Civil* spagnola, *Guardia Nacional Republicana* portoghese e *Marechaussée* olandese), e sottoscritta il 17 settembre 2004 a Noordwijk (Olanda) dai Ministri della Difesa allora in carica. Il 20 luglio 2006, la forza fu dichiarata operativa dal Comitato Interministeriale di Alto Livello (CIMIN) e, a ottobre del 2007, a Welsen (Olanda), fu sottoscritto il Trattato istitutivo dell'Organizzazione.

EUROGENDFOR rappresenta, nel contesto europeo, uno strumento che:

- integra sia capacità operative che di elaborazione dottrinale (interna o per conto di altre Organizzazioni Internazionali, se richiesto) e di formazione a supporto dell'UE, della NATO, dell'ONU e dell'OSCE;
- opera in stretta sinergia con i due citati Centri di Eccellenza nazionali, anche in relazione a un accordo trilaterale per la cooperazione sottoscritto del 2016.

La flessibilità dello strumento costituisce la caratteristica principale di EUROGENDFOR che può operare sotto catena di comando militare e civile, autonomamente o unitamente ad altre forze.

La struttura di EUROGENDFOR non prevede una forza in stand-by. Tuttavia, essa può essere generata e dispiegata ad hoc con la possibilità di impiegare fino ad un massimo di ottocento agenti di polizia, con un preavviso di trenta giorni, compreso, se necessario, un Quartier Generale dispiegato in teatro.

Vale la pena di notare che l'esito dell'impegno della NATO in questo campo sono le MSU (*Multinational Specialized Units*), costituite da personale delle forze di gendarmeria,

88 Sergio Molinari *et al.*, op. cit., pp. 42-43.

ovvero unità di militari capaci però di operare nei tipici settori in cui opera una polizia civile. Le MSU sono quindi il braccio operativo delle forze di *peacekeeping* nelle aree in cui l'ordine, la legalità, il rispetto della legge e dei diritti umani vanno ripristinati ma le forze di sicurezza locali non hanno la capacità (o la volontà) di impegnarsi a farlo.

La prima MSU è stata istituita dall'Arma dei Carabinieri, su richiesta della NATO, nell'agosto del 1998, proprio per integrare le forze a disposizione della missione SFOR (*Stabilization Force*) in Bosnia - Erzegovina. La nuova unità dimostrò subito la sua efficacia nel sostituirsi alle locali forze di sicurezza, o fornendo loro assistenza e sostegno, e lavorando affinché il tessuto sociale acquisisse fiducia nella missione. La MSU in questo frangente operò svolgendo attività come quelle elencate di seguito:⁸⁹

- gestione dell'ordine pubblico;
- conduzione di indagini e raccolta di informazioni;
- assistenza e addestramento per le forze di polizia locali;
- pattugliamento e controllo del territorio.

Tutto ciò spiega anche per quale motivo generalmente siano proprio le forze del tipo Gendarmeria le più indicate per questo genere di compiti: una Gendarmeria, per quanto inquadrata come una forza armata, è – per vocazione e formazione – orientata alle attività della *Stability Policing*, in quanto pienamente operative come forza di polizia in ambiente civile al fine di soddisfare le esigenze della società in termini di sicurezza interna e mantenimento della legalità.

La *Stability Policing* si lega poi al radicale mutamento subito dalle missioni di *peacekeeping* dopo la fine della Guerra Fredda. Le missioni di *peacekeeping* dell'ONU durante approssimativamente i suoi primi quaranta anni di vita sono state caratterizzate dalla consensualità delle parti. Le missioni di *peacekeeping* odierne non sempre trovano il consenso delle parti interessate.

Al giorno d'oggi i risultati delle MSU sono stati concettualizzati e gli sviluppi dottrinari sono stati fatti propri non solo dalla NATO, ma dalle Nazioni Unite, dall'Unione Africana e dall'Unione Europea, che riconoscono la necessità, nelle aree di tensione, di operare in maniera più ampia, complessa e diversificata per affrontare e sconfiggere i problemi legati al fallimento dello stato o alla fuoriuscita da una fase di crisi violenta della società. E se i fornitori ideali della SP erano le forze di gendarmeria, al giorno d'oggi non si esclude la partecipazione di altri attori come polizie civili, organizzazioni internazionali o addirittura di *contractors*.

89 Sergio Molinari *et al.*, op. cit., p.23.

5.3 Il caso degli Stati Uniti d'America

Il Dipartimento della Difesa e il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti classificano la SFA come un insieme di attività che ricadono nella categoria della *Security Cooperation* (SC), la quale è l'insieme più generico di attività relative alla collaborazione con altri Stati: la SFA è il tipo specifico di *Security Assistance* (SA, fornitura di corsi di addestramento e attrezzature) che ha il compito di sostenere lo sviluppo delle capacità operative delle forze di sicurezza e delle relative istituzioni presso un Paese estero e si focalizza sulle capacità necessarie affinché le forze di sicurezza diventino capaci di affrontare la minaccia costituita da attori interne o transnazionali – ovverosia contro-insurrezione, antiterrorismo, ecc.⁹⁰

Caratteristiche più precise possono essere desunte dalla *Joint Doctrine Note 1-13* del Dipartimento della Difesa.⁹¹ Anche qui è possibile notare l'importanza che viene attribuita alla dimensione olistica della SSR e della SFA che ne è l'applicazione immediata. Compito di una missione di SFA è quello di contribuire all'istituzione di forze di sicurezza che abbiano le seguenti qualità:

- competenza a tutti i livelli e per tutte le funzioni;
- capacità, ovverosia efficacia nel portare a termine i propri compiti;
- sostenibilità (ci si riferisce al fatto che la forza di sicurezza raggiunga l'autonomia finanziaria, cioè che non dipenda dal fornitore della SFA);
- impegno verso lo Stato, la libertà del popolo e i diritti umani;
- sicurezza in sé stesse e capacità di suscitare fiducia nei cittadini;
- responsabilità di rispettare la legge nell'esercizio delle sue funzioni.

Come si vede, grande enfasi è posta sugli elementi legittimanti la forza di sicurezza e lo Stato, sempre in virtù di quell'approccio olistico al problema della formazione degli apparati e al suo collegamento con la costruzione o ricostruzione dello Stato e della nazione: le forze di sicurezza devono essere competenti, capaci, sostenibili, impegnate, sicure e responsabili agli occhi della loro cittadinanza, contribuendo così alla legittimazione dello Stato.

90 Michael Shurkin, John Gordon IV, Bryan Frederick e Christopher G. Pernin, *Building Armies, Building Nations. Toward a New Approach to Security Force Assistance*, Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2017, pp. 3-5.

91 Citata in Michael Shurkin, John Gordon IV, Bryan Frederick e Christopher G. Pernin, op. cit., pp. 4-8.

In generale, ci sono elementi per sostenere che nelle attività di SFA gli USA si pongano spesso l'obiettivo di influenzare direttamente e condizionare la parte assistita, sulla base dei propri interessi. In generale, la SFA americana è volta alla stabilizzazione militare, non si pone veri e propri obiettivi di ricostruzione. In breve, si può arrivare a dire che l'intento di Washington sia non di rado quello di addestrare e formare persone che possano combattere al loro posto.

Al contrario, gli sforzi nella SFA dei Paesi europei hanno più spesso l'obiettivo di costruire capacità; si esercita quindi un'influenza a supporto della *Host Nation*, dietro sua specifica richiesta.

Come accennato, negli ultimi tempi l'attività di SFA ha visto accrescere di molto la sua importanza e di conseguenza anche la riflessione intorno ad essa, anche negli USA. La stessa consapevolezza che una missione di SFA può andare incontro a un grave insuccesso se non condotta nei dovuti modi, ha fatto sì che in ambito NATO si facesse sempre più strada l'idea di renderla un lavoro da specialisti.

A questo proposito, notizia recente è quella della formazione delle *Security Force Assistance Brigade* (SFAB) USA. A febbraio 2017 l'Esercito degli Stati Uniti (*U.S. Army*) ha annunciato la prossima costituzione delle prime sei unità permanenti.⁹² L'intenzione è quella di sganciare l'attività di SFA dagli altri reparti e renderla ambito di applicazione specifico di reparti specializzati, incrementando la capacità statunitense di addestrare le forze di sicurezza locali.

Uno dei problemi che questa nuova impostazione intende risolvere è quello della diminuzione delle capacità operative nei reparti di combattimento che si trovano sul campo privi di una parte dei loro effettivi impegnata in attività di SFA. La formazione delle nuove brigate specializzate dovrebbe evitare questo problema e permettere all'Esercito USA di disporre di unità più preparate al ruolo di istruttori presso le forze di sicurezza di Paesi stranieri. Ogni brigata sarà composta da 529 unità (di cui 360 dovrebbero essere ufficiali),⁹³ che riceveranno un'intensa preparazione in materia di lingua e cultura del Paese in cui andranno a operare, così da poter instaurare un buon rapporto con i militari locali da addestrare.

92 *Army creates Security Force Assistance Brigade and Military Advisor Training Academy at Fort Benning*, U.S. Army, 16 febbraio 2017, https://www.army.mil/article/182646/army_creates_security_force_assistance_brigade_and_military_advisor_training_academy_at_fort_benning.

93 Andrei Akulov, *Security Force Assistance Brigades: US Creates New Foreign Policy Tool*, in «Strategic Culture», 8 October 2017, <https://www.strategic-culture.org/news/2017/10/08/security-force-assistance-brigades-us-creates-new-foreign-policy-tool.html>.

La decisione sembra riflettere la tradizione impostazione settoriale degli Stati Uniti. Nel complesso, le Forze armate americane presentano spesso grandi competenze specialistiche, ma non di rado un livello ridotto di flessibilità. Così pure per la SFA, compito in cui versatilità e duttilità sono molto salienti. Una organizzazione delle attività rigida, tra l'altro, può influire negativamente sulla tempistica delle risposte per la società, pregiudicando la conquista e il mantenimento del consenso popolare da parte dei locali.

Tra l'altro, al momento queste Brigate SFA sono formate per operare soltanto nel teatro afghano: una specializzazione (geografica) dentro una specializzazione (funzionale).

6. Criticità e prospettive

La *Security Force Assistance* è un'attività complessa e delicata. Non sorprende quindi che si possano ravvisare delle lacune e dei veri e propri errori, che verranno presi in esame in questo capitolo.

6.1 Criticità ricorrenti

Questa sezione esamina alcune criticità ricorrenti, di vario tipo, investigate di recente da studiosi ed esperti, con particolare riferimento all'esperienza degli Stati Uniti.

6.1.1 «Perché i programmi di assistenza possono deludere»

Mara Karlin⁹⁴ recentemente ha evidenziato che nella conduzione delle operazioni di assistenza militare emergono spesso delle criticità di cui occorre tenere conto se si vuole valutare il fenomeno nella sua interezza e misurarne potenzialità e limiti. I dati che si sono accumulati dalla fine del Secondo conflitto mondiale a oggi permettono ormai di osservare tali attività in un grande numero di casi e di fare qualche osservazione generale.

Secondo l'interpretazione avanzata dall'esperta americana, occorrerebbe tener presente il seguente assunto: se le varie attività di assistenza militare sono generalmente intese come un sostituto (economicamente e politicamente più sostenibile) di un intervento diretto, bisogna anche prendere atto del fatto che saranno probabilmente meno costose ma, d'altra parte, potranno correre il rischio di risultare meno efficaci.

94 Mara Karlin, *Why Military Assistance Programs Disappoint: Minor Tools Can't Solve Major Problems*, in «Foreign Affairs», Vol. 96, No. 6, 2017, pp. 111-120.

In particolare, saranno meno efficaci quando sarà del tutto concentrate sull'addestramento del personale e la fornitura di materiale e armamenti, ignorando – per diversi motivi che poi verranno menzionati – tutto ciò che esula da questo ambito.

Più precisamente, sulla base della realtà d'impiego e della dottrina, la SFA nello specifico, al pari della *Military Assistance* (MA), risulta un compito molto oneroso sia da un punto di vista finanziario sia da un punto di vista operativo, necessitando di:

- lungo periodo di condotta;
- largo impiego di personale specializzato o a elevata specializzazione (come detto, la MA viene condotta dalle Forze Speciali / NATO SOF);
- elevati volumi finanziari destinati a equipaggiare opportunamente e in maniera continuativa (quindi nel lungo periodo) personale della *Host Nation*, includendo piattaforme e sistemi d'armamento.

Tuttavia tale approccio fa sì che, non implicando l'impiego di corposi e diversificati contingenti militari per operazioni convenzionali, venga percepito dall'opinione pubblica meno invasivo e orientato al coinvolgimento diretto nel conflitto/crisi.

Nel suo studio Karlin presenta alcuni esempi interessanti di attività di sicurezza militare, con alterne fortune.⁹⁵ Un caso tipico e ben noto di SFA fallimentare è quello che si è verificato nel Vietnam del Sud negli anni Cinquanta e Sessanta. Nonostante il pericolo maggiore per la repubblica meridionale fosse la sovversione comunista interna, il governo preferì addestrare e armare un apparato militare adatto a uno scontro convenzionale ad alta intensità, invece che un apparato di sicurezza adatto al controllo del territorio, all'attività di raccolta di informazioni e di contro-insurrezione. Il motivo sta nel fatto che il governo del Sud ordinava i pericoli per la sua sopravvivenza in maniera errata e stimava che il pericolo maggiore sarebbe venuto proprio da uno scontro convenzionale con la vicina Repubblica popolare del Vietnam del Nord.

Oltre a questo problema di impostazione generale, ci sono da sommare i problemi della gerarchia e del sistema di promozione e assegnazione degli incarichi; la catena di comando alla prova dei fatti si dimostrò poco chiara, gli ufficiali si dimostrarono spesso inadatti al ruolo, e ciò non stupisce se si considera che la prima leva di una promozione era la lealtà alla fazione e non la competenza dimostrata. Quando la fonte di instabilità emerse in tutta la sua chiarezza era ormai troppo tardi: l'Esercito del Vietnam del Sud non era in grado di affrontare la guerriglia nelle aree rurali del Paese e gli Stati Uniti si

95 Ivi.

trovarono costretti all'intervento diretto che aveva cercato di evitare con l'operazione di SFA.⁹⁶

Molto esplicativo degli effetti delle SFA di questa impostazione è il caso di El Salvador, oggetto di una missione di addestramento durata dal 1979 al 1992. Il Paese centramericano, come si vedrà, era scosso da un'insurrezione comunista sostenuta dal blocco sovietico e per evitare il tracollo del regime le amministrazioni Carter e Reagan fornirono armamenti e addestramento all'esercito regolare. Nonostante gli aiuti la situazione sul campo si risolse in uno stallo – con l'esercito regolare e i paramilitari di destra a lungo in grado di compiere omicidi e stragi rimanendo impuniti – e la guerra civile durò fino al 1992.

Un caso più recente è quello della missione di SFA che ha operato in Yemen dal 2007 al 2011. Anche in questo caso vi è stato un errore nel valutare le fonti di pericolo per la sicurezza dello Stato. Gli Stati Uniti, interessati soprattutto a espellere Al Qaeda dal territorio yemenita, hanno investito mezzo miliardo di dollari in armamenti e corsi di addestramento per le forze dell'antiterrorismo. Parte di quei fondi non sono mai arrivati all'antiterrorismo ma si sono persi in rivoli clientelari, arricchendo i sostenitori delle élites politiche locali, sostenitori che sono stati remunerati anche con cariche nelle forze di sicurezza. Dal 2015 il Paese è scosso dalla guerra civile che l'antiterrorismo non ha potuto scongiurare.

Sempre fra le SFA recenti c'è il caso, ancora più problematico, del Mali. Anche qui il programma di assistenza prevedeva forniture di armi e attrezzature, corsi di addestramento su elementi tattici e tecnici. Nel complesso le forze di sicurezza del Mali non ne sono uscite migliorate, in quanto hanno mantenuto tutti i loro difetti e limiti di partenza quanto a disorganizzazione e mancanza di disciplina: il risultato disfunzionale di questa SFA si è visto chiaramente nel 2012, quando i reparti d'élite si sono ammutinati (portando con sé i nuovi armamenti americani) e hanno compiuto un colpo di stato.⁹⁷

Più complessi sono invece i casi dell'Afghanistan e dell'Iraq. In primo luogo, l'intervento estero (riguardante non solo gli Stati Uniti, ma due coalizioni di Stati) non si limita alla fornitura di armamenti, attrezzature e corsi di addestramento, ma vede anche lo stanziamento di massicci contingenti stranieri sul territorio dei due Stati asiatici. Anche in questi casi, però, l'attività di SFA ha mostrato elementi critici, specie nel breve periodo, e le forze di sicurezza dei due Stati hanno sofferto per un certo tempo di elevati tassi di diserzione o ammutinamento.

96 Si veda anche Michael Shurkin *et al.*, op. cit., capitolo terzo.

97 Sul Mali si può consultare Michael Shurkin *et al.*, op. cit., capitolo sesto.

Sulla scorta di Karlin,⁹⁸ si possono quindi distinguere quattro cause principali delle operazioni di SFA fallimentari o non efficaci quanto preventivato.

- In primo luogo, la mancata individuazione delle fonti di insicurezza per lo Stato che richiede la SFA. È il caso del Vietnam del Sud e dello Yemen. Il primo, fornito di armi e addestramento alla guerra convenzionale, ma non di addestramento alla contro-insurrezione, non riesce ad affrontare la guerriglia dei Vietcong, che ne minaccia la stabilità. Il secondo riceve addestramento e armi per la lotta al terrorismo, ma questo non può porre un argine alla guerra civile. In nessuno dei due casi le forze di sicurezza hanno ricevuto l'attrezzatura e l'addestramento adatti alla natura della minaccia che si sarebbero poi trovati ad affrontare.
- In secondo luogo, occorre considerare la tempistica. Spesso l'intervento di SFA deve essere portato in tempi brevi: è necessario cominciare rapidamente l'assistenza alle forze di sicurezza, anche perché questa è un'attività che può mostrare i suoi frutti solo sul medio e lungo periodo. Ma altrettanto spesso i fornitori di SFA hanno dei "tempi tecnici" piuttosto lunghi. Questo, tra le altre cose, è causa di attriti significativi con il richiedente assistenza, che può essere tentato di rivolgersi a un altro alleato. Le due parti possono oltretutto trovarsi in disaccordo circa le minacce che l'apparato di sicurezza andrà ad affrontare in futuro, e di conseguenza saranno in disaccordo sul tipo di addestramento da offrire e di armamento da fornire: ulteriore fonte di attrito che può ridurre l'efficacia della missione di SFA.
- In terzo luogo, sul buon andamento e sul successo della missione di SFA pesa la mancanza di una visione unitaria del problema e della sua soluzione. Il caso vietnamita mostra di aver avuto anche questo difetto. In un momento nel quale il rapporto tra Saigon e Washington non era ottimale, si verificò uno scontro fra il comandante della missione di SFA e i funzionari dell'Ambasciata americana. Il comandante, convinto della necessità di un esercito sudvietnamita di tipo convenzionale, la ebbe vinta, nonostante il parere contrario della CIA, perché a Washington si preferì non irritare gli alleati vietnamiti fornendo loro uno strumento militare diverso da quello che richiedevano.
- In quarto luogo, la SFA rischia di naufragare quando il fornitore non si rende conto che nel teatro non sono presenti solo il fornitore e il richiedente, ma anche altri attori, e che questi potrebbero avere anche interesse a operare per il fallimento della

98 Mara Karlin, *Why Military Assistance Programs Disappoint*, op. cit.

missione di SFA. Mara Karlin riporta alcuni casi istruttivi.⁹⁹ Nel 1980 gli Stati Uniti si offrirono di addestrare e armare il nuovo esercito per il Libano lacerato dalla guerra civile. Ma tre Stati sabotarono le attività americane: Israele e Siria (che occupavano parte del territorio libanese) e l'Iran che lavorarono per potenziare le fazioni avversarie del debole governo di Beirut. Diversa interferenza si è verificata e continua a verificarsi nei confronti delle attività di SFA in Iraq, dove l'Iran sostiene la formazione di milizie settarie sciite esterne all'apparato militare regolare.

A questo punto è interessante vedere le caratteristiche di una missione SFA di successo, come l'impegno militare USA in Grecia dopo la Seconda guerra mondiale.

L'intervento in Grecia, iniziato nel 1946, si chiuse nel 1949 con la fine della guerra civile e la sconfitta dell'insurrezione comunista discendente del movimento di resistenza alle potenze occupanti dell'Asse e sostenuta dalla Federazione Jugoslava. In questa occasione, il fornitore di SFA (Washington) operò in maniera molto diversa dai casi fallimentari visti in precedenza.

Per prima cosa la missione non si limitò ad addestramento e assistenza, ma prese addirittura il controllo di fatto degli apparati di sicurezza greci.

Diversamente da come poi si fece in Vietnam, non si commise l'errore di fornire la Grecia di un apparato militare diverso da quello che le serviva. Era in atto un'insurrezione e l'esercito fu addestrato alla contro-insurrezione, anche a costo di fornire il Paese di un esercito incapace di difenderlo da un'aggressione esterna.

Il comando della SFA arrivò a imporre le nomine degli ufficiali di livello più alto, badando esclusivamente alla loro competenza, e incoraggiò molte sostituzioni ai livelli intermedi.

Da Washington si fece tutto ciò che era necessario per far sì che obiettivi e mezzi della missione fossero coerenti, congruenti fra loro e soprattutto chiari e inequivocabili per tutti gli attori in gioco.

Per salvaguardare l'unitarietà d'indirizzo della missione, messa in pericolo da divergenze tra il Comandante in capo e l'Ambasciatore americano ad Atene, l'Ambasciatore fu sostituito. Anche le richieste della *Host Nation* furono di fatto tenute a bada con la minaccia di ritirare l'assistenza e lasciare la Grecia a combattere la guerra civile da sola.

99 Ivi.

6.1.2 Questioni di professionalizzazione e di legittimazione

In aggiunta a fattori “macro”, vi sono anche delle altre criticità legate direttamente al momento attuativo. Per esempio, tornando alle caratteristiche che si desiderano dalla forza di sicurezza che riceve un contributo in termini di SFA (competenza, capacità, sostenibilità, impegno, sicurezza in sé e responsabilità), è chiaro che una parte di queste nascono dalla professionalizzazione. Ma come instillare la professionalizzazione in una forza di sicurezza? Da questo punto di vista si è ancora privi di risposte certe; di certo raggiungere un buon livello di professionalizzazione si è rivelato un compito non facile.¹⁰⁰

Altrettanto problematico si dimostra il collegamento fra SFA, forze di sicurezza e legittimità. Si è dato spesso per vero che la legittimità dello Stato potesse essere generata da forze di sicurezza che svolgono i propri compiti nel rispetto delle garanzie giuridiche e dei diritti umani: ma questa, più che una semplificazione eccessiva, rischia talvolta di essere una vera e propria illusione. La legittimità dello Stato non viene soltanto dal fatto che esso fornisce servizi e non compie violenze sui suoi cittadini.

Un recente rapporto della RAND Corporation a cura di Shurkin e colleghi¹⁰¹ presenta un'approfondita disamina dell'elemento ideologico negli eserciti rivoluzionari o negli Stati in formazione (per esempio, quelli nati dalla decolonizzazione). In tutti i casi si può notare come la costruzione dell'esercito e la costruzione della nazione/identità nazionale siano strettamente collegati. Questo collegamento si mostra esplicitamente nei cerimoniali e nei rituali civico-militari, per esempio. Tale elemento però, si fa notare, viene generalmente ignorato in ambito SFA, mentre mostra di avere grande importanza nel portare legittimazione alle forze di sicurezza e allo Stato.

6.1.3 I casi dell'Afghanistan e dell'Iraq

Utili sono anche i rilievi posti in evidenza da Hammes nella sua comparazione dei casi di Afghanistan e Iraq.¹⁰² Le due operazioni di SFA sono state danneggiate dagli stessi errori:

- mancanza di pianificazione: se le operazioni iniziali sono state pianificate e condotte con attenzione, niente di simile è stato fatto per la gestione della fase di transizione.

100 Michael Shurkin *et al.*, op. cit., p. 10. Per un inquadramento generale si possono vedere anche le analisi esposte in Stephanie Blair, *Assisting Host Country Militaries. Assessing Lessons from NATO, EU and Member State Experiences*, Conference Report, NATO Defense College, 2014.

101 Michael Shurkin *et al.*, op. cit.

102 T. X. Hammes, op. cit., pp. 70-72.

I tentativi di armare una forze di sicurezza locale sono stati condotti, per molti anni, senza le necessarie risorse e senza una conoscenza adeguata delle società che avrebbero espresso quelle stesse forze di sicurezza (vediamo qui violato anche il principio che vuole che la SFA, per essere efficace, inizi immediatamente, poiché capace di dare risultati soltanto sul medio-lungo periodo);¹⁰³

- mancanza di informazioni sulla situazione delle società: questo gap informativo ha portato le autorità deputate alla SFA a farsi un'idea eccessivamente semplificata della situazione sul campo, che è stata di fatto derubricata a una situazione di insurrezione contro il governo, ignorando quindi tutta la complessità delle tensioni e delle linee di divisione, verticali e orizzontali, che innervano le società di Afghanistan e Iraq;
- problemi organizzativi e del personale: l'attività di SFA è stata implementata da team di istruttori che non rimanevano con le loro reclute se non per un breve periodo di tempo, a causa del sistema di turnazione, e questo impediva agli istruttori e alle loro reclute di instaurare un proficuo rapporto di fiducia, preconditione per l'apprendimento; gli istruttori non sono stati in numero sufficiente né sono stati sufficientemente omogenei per formazione e preparazione.

Un punto estremamente delicato, al quale si farà cenno tra poco, è quello delle distanze fra culture diverse. Il vasto impegno, in termini di uomini e mezzi, per le operazioni di SFA in Afghanistan e in Iraq, infatti, ha probabilmente sottostimato il problema delle differenze culturali esistenti fra fornitori NATO di SFA e beneficiari locali; due parti che tendono spesso a trovarsi quasi ai poli opposti degli assi del modello di Hofstede.¹⁰⁴

Sull'Afghanistan in particolare è disponibile il recente rapporto dello *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) USA, che presenta anche importanti osservazioni sul piano organizzativo e operativo.¹⁰⁵ L'ispettorato ha sintetizzato le carenze che hanno a lungo minato la stabilizzazione dell'Afghanistan e la ricostruzione delle sue forze di sicurezza:

103 Sul punto insiste, per esempio, Cristiano Galli, *La funzione Security Force Assistance basata sulle Funzioni Essenziali (FB SFA)*, in «Informazioni della Difesa», 2015, pp. 39-44 (pp. 38-40).

104 Florence Gaub, *Culture matters: Improving security force assistance to Iraq and Afghanistan*, in Christopher M. Schnaubelt (a cura di), *Complex Operations: NATO at war and on the margins of war*, Roma, NATO Defense College, 2010, pp. 81-96 (87-94).

105 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*, 2017, pp. VIII-X. Lo Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) è un ispettorato istituito dal Congresso degli Stati Uniti, completamente indipendente dalla burocrazia dei dipartimenti dell'Amministrazione, con compiti di indagine in relazione agli sforzi statunitensi in Afghanistan.

- assenza di una pianificazione riguardo alla *Security Sector Assistance* (SSA); limite che ha portato all'implementazione di programmi non finanziati adeguatamente e gestiti in maniera sub-ottimale;
- collaborazione, in chiave anti-talebana, con milizie e signori della guerra: questo avrebbe indebolito la posizione delle nuove forze di polizia;
- elementi fondamentali per la costituzione di una moderna forza armata sono stati per lungo tempo ignorati;
- scarso coordinamento con le altre forze NATO presenti sul terreno, con l'effetto di frammentare l'operazione di SSA;
- mancanza di istruzione di base fra le reclute delle nuove forze di sicurezza: la questione è stata largamente ignorata e ha portato alla costituzione di forze di sicurezza che sotto molteplici aspetti (quelli che richiedono personale qualificato) non possono conseguire un accettabile livello di autonomia e sostenibilità, rimanendo dipendenti dal sostegno esterno;
- sottovalutazione dell'importanza delle forze di polizia, trattate come un elemento di secondaria importanza;¹⁰⁶
- meccanismo di turnazione degli istruttori che toglie efficacia e incidenza al percorso formativo delle reclute;¹⁰⁷
- incapacità di valutare le forze di sicurezza afgane per tutto ciò che esula l'ambito quantitativo, nella fattispecie i tassi di corruzione, la disponibilità a combattere, la fedeltà al nuovo regime, ecc.¹⁰⁸

6.1.4 Effetti imprevisti

Vi è ancora una criticità di cui è bene tenere conto; un esempio di missione di SFA fallita, peraltro, ha già anticipato questo punto. Quanto si dirà si lega con quanto già esposto riguardo agli effetti che la modernizzazione delle forze militari e di polizia può provocare.

106 Si è già visto in precedenza come la dottrina ponga oggi notevole enfasi sulle forze di polizia e gendarmeria e sulla *Stability Policing*.

107 Stesso problema posto in risalto, tra gli altri, da T. X. Hammes, op. cit., pp. 70-72.

108 Sull'Afghanistan si possono consultare con profitto anche Terrence K. Kelly, Nora Bensahel e Olga Olier, *Security Force Assistance in Afghanistan. Identifying Lessons for Future Efforts*, RAND Report, 2011, e Leslie Adrienne Payne e Jan Osburg, *Leveraging Observations of Security Force Assistance in Afghanistan for Global Operations*, RAND Report, 2013.

Savage e Caverly, in una loro ricerca, sostengono che fornire corsi di addestramento, in certe condizioni, comporta un significativo aumento delle possibilità che si verifichi, in tempi brevi, un colpo di stato militare.¹⁰⁹

Secondo questi studiosi, numerosi Paesi in via di sviluppo che richiedono una qualche forma di assistenza militare, come più volte si è detto, si caratterizzano per la scarsa efficacia dell'apparato statale, gli elevati tassi di corruzione, lo scarso controllo del territorio, la presenza di fratture etniche o religiose. I regimi che li governano sono poco legittimati, spesso espressione di una politica settaria.

Le forze di sicurezza di questi Paesi sono, a loro volta, generalmente poco efficaci ed efficienti.

In questo stato di cose, come dimostrano i dati storici, i colpi di stato si verificano con notevole frequenza (sebbene siano in diminuzione da quando la Guerra Fredda è finita, segno che presumibilmente l'influenza esterna era una variabile importante di questo fenomeno).

Il termine “colpo di stato”, naturalmente, fa riferimento a un'ampia e differenziata casistica: ci sono colpi di stato in cui i militari, come gruppo coeso, si oppongono al controllo civile sulle forze armate; ci sono colpi di stato in cui le forze armate sono divise in fazioni che seguono, nelle loro linee di divisione, le fratture in cui sono divisi società e regime; ci sono colpi di stato orchestrati dai vertici e colpi di stato organizzati dai quadri intermedi. I golpe, indipendentemente da queste caratteristiche dei partecipanti, mostrano però in genere le seguenti caratteristiche: i partecipanti sono relativamente pochi e il livello di violenza è solitamente basso.

Se l'opzione del colpo di stato è, in teoria, sempre a disposizione, è anche vero però che i colpi di stato non si succedono con frenetica frequenza. Per questo bisogna esplicitare quali siano le variabili che influiscono sulla propensione della gerarchia militare a compiere colpi di stato. In sintesi, le possibilità di un colpo di stato aumentano quando vi è la compresenza di: a) volontà di opporsi al predominio del governo sulle forze armate; e b) la capacità di pianificare e portare a compimento il colpo di stato con successo.

Le motivazioni del singolo golpe possono essere le più varie. In generale, la capacità di attuare un colpo di stato è decisamente più elevata in un Paese in via di sviluppo, e questo non tanto per le caratteristiche delle sue forze armate, quanto per le caratteristiche proprie dello Stato e della società, sulle quali si è tornati più volte.

109 Jesse Dillon Savage e Jonathan D. Caverley, *When human capital threatens the Capitol: Foreign aid in the form of military training and coups*, in «Journal of Peace Research», Vol. 54, No. 4, 2017, pp. 542-557 (542-545).

D'altra parte, l'attività di addestramento e formazione può influire sulla propensione al colpo di stato. Per quanto possa essere scarso l'apprendimento effettivo, le unità che seguono un corso di addestramento (fornito dagli Stati Uniti, nei casi di studio della ricerca citata)¹¹⁰ migliorano le proprie capacità tattiche, in particolare quelle di comunicazione e gestione di piccoli reparti che sono particolarmente utili nell'ottica di un golpe. In un contesto militare tipico dei Paesi in via di sviluppo in cui il livello di professionalità generalizzato nelle forze armate è basso, anche questo miglioramento che in termini assoluti può essere esiguo, in termini relativi può essere molto elevato. In breve tempo il corso di addestramento renderà le forze armate – o una parte di esse, in caso di frazionamento o settarismo – più capaci di opporsi alle decisioni del governo ed, eventualmente, di esautorarlo addirittura con l'uso della forza.¹¹¹

6.2 Limiti all'efficacia militare della SFA: il modello *principal-agent*

Un contributo interessante in merito al problema dell'efficacia della SFA come sostituto dell'intervento militare diretto è stato offerto recentemente dallo studio di Biddle, McDonald e Baker.¹¹² Questi studiosi, pur avvertendo che ci si trova su un piano metodologico e teorico alquanto spinoso (relativo, in particolare, alla misura dell'efficacia: quanto la missione di SFA incrementa le capacità militari del richiedente?) hanno suggerito un modello per inquadrare il fenomeno e comprendere dove si nascondano i punti critici che causano il fallimento di una missione di SFA.

Il modello teorico di riferimento è il modello di *agency* ("agenzia") dove i due attori fondamentali sono il *principal* (principale), colui che delega (in questo caso il fornitore della SFA), e l'*agent* (agente), colui che viene delegato (il richiedente la SFA). I modelli di *agency*, nati per gli studi economici, ma rapidamente adottati dalle altre scienze sociali, possono essere usati per studiare tutti i rapporti in cui un attore cede ad un altro una parte del proprio potere affinché il secondo lo usi nell'interesse del primo.¹¹³ Il fine ultimo della delega è quella di ridurre i costi sostenuti: delegare l'agente serve, nell'ottica del principale, a ottenere quello che è il suo obiettivo a un costo inferiore rispetto a quello che sosterebbe se lo perseguisse impegnandosi direttamente.

110 Jesse Dillon Savage e Jonathan D. Caverley, op. cit.

111 Jesse Dillon Savage e Jonathan D. Caverley, op. cit., pp. 545-546.

112 Stephen Biddle, Julia McDonald e Ryan Baker, *Small footprint, small payoff: The military effectiveness of security force assistance*, in «The Journal of Strategic Studies», 2017, in stampa (pp. 1-54).

113 Stephen Biddle *et al.*, op. cit., pp. 4-8.

Questo rapporto comporta sempre la presenza di due tipi di asimmetria: asimmetria degli interessi (gli interessi del principale e dell'agente, per quanto vicini, non potranno mai essere del tutto identici) e asimmetria informativa (per definizione chi conosce meglio l'attività in oggetto è colui che la compie effettivamente, l'agente). Le due asimmetrie presenti determinano così le caratteristiche tipiche dei rapporti di agenzia: il comportamento scorretto (da parte dell'agente) e la selezione avversa (*adverse selection*)¹¹⁴ (dell'agente da parte del principale). Nel complesso si può affermare che la delega è un meccanismo di risparmio sui costi che determina però dei risultati sub-ottimali e che, in linea di massima, maggiore è il risparmio, inferiori rischiano di essere i risultati.

Il caso delle attività di SFA si configura come un rapporto di *agency* nel quale gli obiettivi del principale e gli obiettivi dell'agente raramente collimano fra loro (asimmetria degli interessi, o disallineamento, o a volte vera e propria divergenza) e il principale rinuncia spesso a controllare e dirigere l'azione dell'agente per ciò che riguarda certi aspetti dell'attività di miglioramento delle forze di sicurezza locali. Inoltre, l'agente è sempre un attore a cui delegare tutt'altro che ottimale: l'alleato locale al quale fornire la SFA raramente è oggetto di vera e propria scelta ed è frequentemente uno stato flagellato da gravi problemi di stabilità (altrimenti non chiederebbe una missione di SFA) e da ciò che a questo si può accompagnare: frazionamento territoriale, settarismo, divisione in fazioni, clientelismo, inefficienza, alti tassi di violenza, corruzione dell'apparato statale. A causa di questo stato di cose, gli interessi dei due attori non coincidono.¹¹⁵

Come notano Biddle e colleghi,¹¹⁶ al giorno d'oggi gli Stati Uniti forniscono SFA soprattutto a Paesi nei quali le reti transnazionali del terrorismo jihadista operano di fatto nell'impunità a causa dell'incapacità dello Stato di controllare il territorio e imporvi il rispetto della legalità. L'interesse degli Stati Uniti in quanto fornitori di SFA quindi è quello di dotare lo Stato assistito di forze di sicurezza il più possibile efficaci nell'attività di contro-insurrezione, efficienti nell'allocare le proprie risorse, il cui personale sia professionale e disciplinato e il cui comando sia affidato a ufficiali scelti per la loro competenza.

Qui sta il primo e forse più serio elemento di disallineamento degli interessi: per Stati di questo genere avere delle forze di sicurezza con queste caratteristiche non è necessariamente una priorità. In Stati di questo genere il regime deve misurare con oculatezza la distribuzione delle risorse, di modo che rispecchi sempre gli equilibri di

114 Stephen Biddle *et al.* op. cit., pp. 8-11.

115 Per osservazioni critiche sull'uso del modello *principal-agent* in questo settore si può vedere l'articolo di Alex Neads, *Improvise, adapt and fail to overcome? Capacity building, culture and exogenous change in Sierra Leone*, in «Journal of Strategic Studies», in stampa.

116 Stephen Biddle *et al.*, op. cit.

potere fra le fazioni che hanno interesse a mantenere stabile il regime stesso;¹¹⁷ se i decisori permettono che il bilanciamento fra quote assegnate e potere posseduto venga meno, rischiano che le fazioni scontente ritirino il loro appoggio al regime e possano fare ricorso alla violenza. Non solo, negli Stati di questo tipo le stesse forze di sicurezza possono diventare una minaccia alla stabilità del sistema e sono spesso percepite come pericolose, addirittura non meno del terrorismo che sarebbero chiamate a combattere.

Le forze di sicurezza desiderate dagli Stati Uniti, in breve, potrebbero essere destabilizzanti per lo Stato assistito: avrebbero l'effetto di mutare l'equilibrio di potere fra le fazioni in modi imprevedibili e con esiti potenzialmente nefasti; paradossalmente, la stessa riduzione della corruzione all'interno del corpo ufficiali si rivelerebbe perfino deleteria, in quanto ridurrebbe la capacità dello Stato di controllare gli ufficiali stessi tramite fonti di remunerazione compromettenti. Non sorprende quindi di sapere che ci sono stati casi in cui le attrezzature e l'armamento forniti sono stati persino rivenduti sul mercato nero e i corsi di addestramento usati per premiare i lealisti.

Superare questi problemi richiede generalmente che il fornitore della SFA sia presente con numerose unità sul territorio del richiedente, ne controlli da vicino i comportamenti, ne misuri i progressi e sappia condizionare decisioni e scelte che il richiedente, lasciato a sé, eviterebbe.

I problemi si riducono notevolmente quando gli interessi delle due parti tendono a collimare, ma, come detto, questa condizione è da considerarsi un'eventualità piuttosto rara: è quindi centrale che il fornitore di SFA possa porre incentivi e disincentivi credibili al richiedente per spingerlo nella direzione desiderata. La situazione più diffusa però è quella in cui il fornitore di SFA ha scarso controllo sul comportamento del richiedente.

E se il controllo e il rilevamento di comportamenti indesiderati può essere messo in atto schierando un numero maggiore di unità nel paese, più difficile è ottenere l'altro obiettivo, cioè rendere la SFA dipendente da risultati e attività desiderati dal principale, non solo dall'agente. L'unica minaccia valida in questi casi è quella del ritiro della missione e della cessazione dell'attività di SFA, ma in molti casi la minaccia non verrebbe ritenuta credibile (e non lo sarebbe).

117 Per un inquadramento teorico sul rapporto tra potere politico e poteri politicamente influenti nella struttura politica, cfr. Mario Stoppino, *Potere e teoria politica*, edizione riveduta e accresciuta, Milano, Giuffrè, 2001.

L'accostamento scelto da Biddle, McDonald e Baker e altri permette di vedere più in profondità le caratteristiche di una SFA riuscita e di una fallimentare. Gli studiosi si soffermano su tre casi di studio che vale la pena di richiamare: El Salvador (già menzionato), Corea e Iraq.

6.2.1 Primo caso di studio

Come detto, El Salvador è stato beneficiario di una missione di sicurezza militare statunitense dal 1979 al 1992. La missione ha portato al paese centroamericano armamenti, attrezzature, aiuti finanziari e una squadra di istruttori delle *US Army Special Operations Forces*: i costi complessivi sono stati di circa cinque miliardi di dollari; la squadra di istruttori ha raggiunto, al suo apice, la consistenza di 150 unità.

La presenza americana sul suolo salvadoregno, con la squadra di addestramento delle forze speciali, è stata estremamente ridotta. Questa scelta, caldeggiata proprio dal settore delle forze speciali, serviva a eliminare la possibilità – che altri Paesi hanno sfruttato – di costringere gli Americani a condurre il conflitto al posto loro; con uno schieramento così limitato sarebbe stato impossibile; semplicemente perché non c'erano sul terreno abbastanza unità USA.

Il conflitto in questione era quello contro il movimento di guerriglia *Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), un gruppo armato d'ispirazione marxista sostenuto dal vicino Nicaragua sandinista. Al fine di togliere all'FMLN la sua attrattiva e di diminuirne così l'afflusso di reclute, gli Stati Uniti avevano approntato un'agenda politica ben più sostanziosa e complessa del solo addestramento militare: le autorità di El Salvador avrebbero dovuto imbarcarsi in una serie di riforme economiche e sociali – che comprendevano estensione di garanzie e diritti umani, professionalizzazione delle forze di sicurezza, politiche redistributive e soprattutto una vasta riforma agraria – che avrebbero dovuto rendere pretestuosi e comunque meno convincenti gli argomenti del movimento di guerriglia, togliendo forza alla sua propaganda.

Rispetto a questo insieme di riforme caldeggiate, la reazione delle autorità salvadoregne fu sostanzialmente di rifiuto. I motivi sono simili a quelli espressi nei paragrafi precedenti: un'élite chiusa di proprietari terrieri - che per molti versi mantiene privilegi a scapito della popolazione attraverso le forze di sicurezza e che, grazie alle risorse economiche che trae dai tali privilegi, mantiene un sistema clientelare che a sua volta tiene in equilibrio il mosaico delle fazioni - non può che considerare quelle riforme

come una via che porta all'indebolimento o alla distruzione dello stesso sistema che l'élite vuole mantenere in vita, anche in opposizione ai movimenti sovversivi.

In questo caso, quindi, abbiamo una missione di SFA compiuta in un contesto di divergenza di interessi piuttosto netta che, a causa della scarsa capacità statunitense di controllare e valutare l'operato del piccolo alleato centroamericano, ha comportato un andamento oscillante dell'intervento di assistenza. Durante gli anni che vanno dal 1979 al 1992, infatti, l'entità degli aiuti forniti è stata altalenante: le riduzioni si concentrano nei periodi che seguono la scoperta, da parte dell'opinione pubblica internazionale, di azioni deplorevoli e violenze a danno della popolazione compiute dalle forze di sicurezza salvadoregne e dagli squadroni della morte da esse sostenuti.

Nel loro complesso, le forze di sicurezza salvadoregne migliorarono nel tempo il loro comportamento nei confronti dei civili; le violenze diminuirono gradualmente, ma non scomparirono del tutto (anche gli squadroni della morte continuarono a operare); le forze di sicurezza migliorarono anche la loro preparazione e divennero capaci di condurre una solida difesa delle proprie posizioni: non divennero invece capaci di condurre operazioni offensive nei confronti della guerriglia dell'FMLN.

Per quanto riguarda il primo punto, le differenze nel giro di un decennio sono facilmente apprezzabili: si stima una flessione da circa 10.000 omicidi politici nel 1981 a 109 nel 1990.¹¹⁸ Quanto al miglioramento delle performance sul campo delle forze di sicurezza, queste non arrivarono mai al punto di poter sconfiggere la guerriglia, anzi, l'FMLN mostrò fino alla fine della guerra civile di possedere una notevole capacità offensiva. Le perdite, in compenso, rimasero sempre piuttosto consistenti e la professionalizzazione del corpo ufficiali locale bassa, anche vista la preferenza, in questo tipo di regimi, per la spartizione clientelare delle cariche fra le fazioni che compongono l'élite politica e sociale.

In sostanza, il miglioramento delle forze di sicurezza del Paese aveva portato la guerra civile a una situazione di stallo che rischiava di perpetuarsi indefinitamente. A mettere fine allo stallo furono eventi esterni e inaspettati: la dissoluzione dell'URSS e del Patto di Varsavia e la fine della contrapposizione fra i blocchi. Con questi eventi l'FMLN perdeva i suoi referenti e sostenitori esteri; il governo salvadoregno percepì subito che, non essendoci più il pericolo di vedere El Salvador trasformato in una repubblica popolare legata all'URSS, il flusso degli aiuti americani sarebbe stato presto chiuso e la squadra che conduceva la SFA riportata in patria.

118 Stephen Biddle *et al.*, op. cit., p. 23.

Le due parti, poste di fronte a questa situazione, intavolarono seriamente delle trattative di pace e già nel 1992 trovarono un accordo.

Nonostante il ritiro parziale che ciclicamente colpiva la fornitura di aiuti militari, il Governo degli Stati Uniti non fu mai in grado di influenzare seriamente quello salvadoregno e la ragione appare abbastanza chiara: a causa dell'asimmetria degli interessi, le riforme richieste dagli Stati Uniti non potevano essere portate avanti e nemmeno la chiusura della missione di SFA era una minaccia consistente, una volta che quella stessa SFA aveva fornito alle forze di sicurezza salvadoregne una potenza di fuoco sufficiente a portare la guerra in una posizione di stallo e a prolungare indefinitamente la vita del regime.

6.2.2 Secondo caso di studio

L'Iraq ci mostra una missione di SFA di dimensioni ben più consistenti di quella appena menzionata.¹¹⁹ Durata dal 2004 al 2014, la prima missione di SFA irachena ha comportato una spesa superiore ai venticinque miliardi di dollari, con decine di migliaia di istruttori e un presidio sul territorio iracheno pari a circa 100.000 unità, con il compito di garantire la sicurezza prima che le nuove forze irachene fossero sufficientemente addestrate ed attrezzate. Anche l'attrezzatura delle forze di sicurezza irachene è stata a spese del fornitore della SFA: gli Stati Uniti hanno fornito al nuovo regime miliardi di dollari in munizionamento, armi leggere e armamento pesante.

Il contesto è quello, ben noto, che segue la rapidissima sconfitta delle forze del regime Ba'th e lo scioglimento, per decreto del Governo *ad interim*, dell'amministrazione pubblica e delle forze di sicurezza. Questa decisione venne sostenuta con due argomenti principali:

- le infrastrutture delle forze armate erano in buona parte distrutte;
- con il nuovo arruolamento si voleva comunicare il messaggio dell'inizio di un nuovo corso per le forze armate e per il Paese.

Era fondamentale per gli Stati Uniti che il Paese rimasse unitario (nonostante la spinta centrifuga rappresentata dalle regioni settentrionali a maggioranza curda) e che divenisse democratico, in maniera tale da includere nel processo politico tanto gli arabi sunniti delle province centrali (che avevano dato al precedente regime i suoi quadri

119 Stephen Biddle *et al.*, op. cit. Per una panoramica sintetica si veda Michael Shurkin *et al.*, op. cit., capitolo quarto. Per uno sguardo complessivo sulla guerra irachena si può consultare Andrea Beccaro, *La guerra in Iraq*, Il Mulino, Bologna, 2013.

dirigenti) quanto gli arabi sciiti delle province meridionali (gli esclusi, sotto il precedente regime del partito Ba'th) e i curdi (che erano stati a lungo in lotta contro il regime).

La situazione che andava delineandosi sul terreno rappresentava una grande sfida per questo progetto. In molte aree del Paese i movimenti di terrorismo transnazionale stavano mettendo salde radici. In altre aree prendevano vita movimenti di resistenza all'occupante e al nuovo governo, che si coagulavano attorno a funzionari e ufficiali del precedente regime, che avevano perso le loro cariche e il loro prestigio. Nelle aree a maggioranza curda si assisteva a tentativi di costituzione di uno Stato indipendente o quantomeno largamente autonomo dal governo centrale.

Quanto alla maggioranza sciita, tra i suoi leader politici pochi erano determinati a portare avanti un progetto democratico inclusivo; al contrario, molti parevano intenzionati a portare avanti un progetto di esclusione settaria dei sunniti - per esempio, sostenendo di fatto l'azione delle numerose milizie sciite irregolari che andavano formandosi per colmare il vuoto di potere che si era creato. Ogni tornata elettorale ha confermato – come era prevedibile, viste le proporzioni numeriche – il controllo degli sciiti sul governo centrale.

Anche in Iraq quindi il fornitore della SFA si è trovato di fronte a un attore, il beneficiario, che non condivideva i suoi interessi e perseguiva anzi degli obiettivi per buona parte opposti. Si può affermare che i governi che si sono succeduti a Baghdad abbiano conseguentemente operato in modo da sfruttare di fatto l'addestramento e i materiali forniti dagli Stati Uniti per creare delle forze di sicurezza settarie, che facessero gli interessi delle fazioni sciite al potere, usando poi la distribuzione di cariche all'interno di queste forze per ricompensare in modo clientelare i sostenitori leali e mantenere in equilibrio i rapporti fra le fazioni sostenitrici del governo.

La missione di SFA non è stata in grado di arrestare questo processo. Inoltre, lo scarso numero di consiglieri militari aggregati alle unità militari non ha permesso alla missione di valutare la professionalizzazione raggiunta dalle nuove forze in addestramento.

I risultati non hanno tardato a farsi vedere, poiché già nel 2008 le forze armate irachene hanno cominciato a farsi carico del controllo del territorio. Ogni operazione che ha visto la partecipazione delle forze irachene ha dimostrato che buona parte degli effettivi non era preparata ai propri compiti e l'azione dei reparti dipendeva largamente dall'appoggio aereo fornito dalla Coalizione. Nel 2014 l'esercito ha subito la sua più clamorosa sconfitta quando, a giugno, 800 uomini dell'organizzazione che sarebbe diventata il cosiddetto Stato Islamico / *Daish* hanno conquistato la città di Mosul: di fronte a loro si sono dissolte quattro divisioni di regolari.

L'esercito iracheno, nonostante la spesa e l'impegno profusi, si trovava nell'incapacità di gestire la logistica necessaria a un'operazione convenzionale e di utilizzo degli armamenti pesanti; inoltre, di rado si ravvisava una capacità di operare a livelli superiori a quello di plotone o compagnia.¹²⁰

Il livello di professionalizzazione delle forze di polizia si è rivelato anche più problematico: costituite sullo stesso modello settario delle forze armate, talvolta infiltrate da elementi delle milizie, le forze di polizia non si sono solo dimostrate poco competenti, ma in alcune occasioni hanno pure sostenuto attivamente gli squadroni della morte delle milizie sciite.¹²¹

In conclusione, come nel caso salvadoregno, anche in Iraq la missione di SFA, secondo diversi osservatori, ha fallito i propri obiettivi a causa dell'asimmetria di interessi: si voleva un Iraq democratico e inclusivo, con forze di sicurezza professionali e imparziali, si è ottenuto per molti aspetti un esercito poco competente e una polizia a rischio di collusioni con le milizie, pur a fronte di un costo umano, materiale e finanziario piuttosto elevato. A causa della scarsa capacità di controllo statunitense, all'opposto, i governi iracheni – forti anche della possibilità di rivolgersi a un altro fornitore di SFA, l'Iran – hanno ottenuto l'apparato di sicurezza che era per alcuni versi in linea con i loro interessi: con elementi di settarismo e corruzione, piuttosto inefficiente e inefficace, ma in cui sono presenti posti di comando che possono essere utilizzati per remunerare i propri sostenitori.

6.2.3 Terzo caso di studio

Il terzo e ultimo caso di studio indagato da Biddle, McDonald e Baker¹²² è invece la dimostrazione di come, quando gli interessi delle due parti si trovano largamente a coincidere, l'azione di una missione di SFA possa ottenere risultati molto positivi.

Alla fine della Seconda guerra mondiale la penisola coreana, territorio occupato dall'Impero del Giappone fino al 1945, si trovò divisa in due: a nord, nella zona d'influenza sovietica, si andava strutturando uno Stato comunista, con capitale a Pyongyang; a sud si costruiva uno Stato posto nell'orbita occidentale, con capitale a Seul.¹²³

120 Sul caso iracheno si vedere anche Courtney J. Dean, *Why Security Force Assistance Fails*, Thesis, Fort Leavenworth (Kansas), School of Advanced Military Studies - United States Army Command and General Staff College, 2016, pp. 28-40.

121 Per un maggiore livello di dettaglio si può vedere T. X. Hammes, *Raising and Mentoring Security Forces in Iraq and Afghanistan*, in «Orbis», Vol. 60, No. 1, 2016, pp. 52-72 (62-70).

122 Stephen Biddle *et al.*, op. cit.

123 Una sintesi della missione coreana si può trovare in Michael Shurkin *et al.*, op. cit., capitolo secondo.

La missione statunitense di SFA partì il 1° di luglio del 1949 con l'inizio delle attività da parte del *Korea Military Advisory Group* (KMAG). Gli effettivi della missione erano di circa 400 unità. L'obiettivo era quello di fornire la Repubblica di Corea di un esercito limitato a circa 50.000 soldati, con armamento leggero e addestramento alla contro-insurrezione. Con questa scelta il governo di Washington pensava di ottenere tre risultati importanti:

- in primo luogo, avrebbe reso il nuovo Stato pronto a difendersi dalla minaccia comunista più immediata, cioè un'insurrezione nelle zone rurali, con conseguente attività di guerriglia sostenuta dal blocco sovietico;
- in secondo luogo, dando alla Corea un esercito incapace di guerra convenzionale ad alta intensità, si sarebbe evitato che il governo coreano potesse lanciarsi in una campagna militare per la riunificazione della penisola, azione che veniva vista come destabilizzante per la regione e pericolosa per la pace mondiale;
- in terzo luogo, armando un esercito di dimensioni ristrette, si sarebbe impedito di fatto al Presidente coreano Syngman Rhee di avere un grande esercito da “politicizzare” con ufficiali a lui fedeli.

Questa impostazione della missione di SFA durò, nonostante le proteste del governo di Seul, fino al momento in cui l'Esercito della Corea del Nord varcò il confine (25 giugno 1950). Messo di fronte a una minaccia per la quale volontariamente non era stato preparato e addestrato, l'esercito della Corea del Sud subì una netta sconfitta da parte delle forze nordcoreane, ben addestrate da istruttori cinesi e sovietici e dotate in abbondanza di armamenti pesanti.

L'invasione cambiò il segno dell'operazione di SFA. Infatti, da un lato, era ora necessario un esercito di dimensioni rilevanti capace di combattere una guerra convenzionale ad alta intensità: la contro-insurrezione era un'eventualità che non si era materializzata. Dall'altro lato, per il Presidente Rhee la “politicizzazione” del corpo ufficiali era diventata una priorità meno pressante della sua professionalizzazione: la minaccia nordcoreana si era rivelata più grave.

Delle asimmetrie di interessi riemersero ciclicamente durante il conflitto (1950-1953), in occasione di punti di svolta sul campo che mutavano i margini di manovra della presidenza coreana e del KMAG, ma senza mai mettere in pericolo il risultato finale.

Oltre alla mancanza di fatto di un'importante e duratura asimmetria di interessi, la SFA coreana si distingue anche per la capacità dimostrata dal KMAG di controllare e valutare a fondo i risultati della propria attività.

A differenza della SFA leggera di El Salvador o di quella pesante dell'Iraq, la SFA del KMAG si è caratterizzata per la sua incisività, almeno da una prospettiva americana. Il KMAG di fatto controllava il bilancio delle forze armate coreane e ne aveva il comando, arrivava a imporre alle unità coreane dei consiglieri militari statunitensi dai livelli più alti a scendere fino al livello di battaglione, forniva armamenti e attrezzature a un reparto solo quando questo mostrava di aver acquisito un certo livello di competenze, condizionava le assegnazioni di gradi e incarichi (ignorando le possibili esigenze di fazione interne al governo coreano).

Altrettanto importante per la riuscita della missione del KMAG si è rivelato il fatto che la Corea del Sud non fosse in grado, autonomamente, di perseguire obiettivi diversi da quelli degli Stati Uniti, né fosse in grado di trovare un alleato che li potesse sostituire: in questo caso, quindi, la minaccia del ritiro della missione e delle forze americane costituiva uno strumento coercitivo credibile ed efficace, tale da indurre il governo sud-coreano a conformare la sua azione al dettato statunitense.

La storia del conflitto di Corea dà l'idea dei risultati raggiunti. L'esercito sudcoreano inizia subendo una netta sconfitta, nella quale le unità ad ogni livello mostrano mancanze; sul finire della guerra è un esercito che può condurre in autonomia e con decisione operazioni difensive e offensive complesse.¹²⁴

In breve, sulla base dei casi di studio esaminati, Biddle e colleghi, *da una prospettiva americana*, si spingono sino a sostenere che una missione di SFA, al netto dell'impegno profuso e dei mezzi impiegati, ha maggiori chance di successo quando sono compresenti le seguenti condizioni:

- interessi e obiettivi largamente coincidenti fra fornitore e beneficiario della SFA;
- comportamento incisivo, se non addirittura intrusivo da parte del fornitore della SFA;
- possibilità di ritirare la missione di SFA in caso di mancata conformità del beneficiario (ovverosia, credibilità della minaccia del ritiro).

In questa sede è comunque fondamentale mettere in evidenza che queste considerazioni degli studiosi americani non sono in linea con la dottrina SFA elaborata in ambito NATO. Infatti, per definizione, una Nazione dell'Alleanza Atlantica fornisce il proprio supporto su richiesta e con risorse predefinite. La NATO può riempire *gap* istituzionali fino a quando le condizioni permettono il trasferimento di tali responsabilità ad appropriate organizzazioni.¹²⁵

124 Anche sul caso coreano si può consultare Courtney J. Dean, op. cit., pp. 18-27.

125 In particolare, *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, Allied Joint Publication-3-16, op. cit.

6.3 L'importanza della dimensione culturale

Sebbene rappresenti un oggetto ostico e sfuggente dal punto di vista teorico, la cultura è sempre considerata un elemento molto importante e di cui tenere conto. Non sempre però, a questa enfasi in dottrina, ha fatto seguito un'attività operativa che abbia realmente dato importanza a questa dimensione, anche quando vi sia stata la consapevolezza del rapporto tra buon funzionamento delle attività di SFA, da un lato, e distanza culturale fra chi riceve l'addestramento e la formazione e chi li impartisce, dall'altro.

Seguendo l'esperta Florence Gaub,¹²⁶ è quindi utile riflettere sull'impatto della dimensione culturale sulle attività di SFA. In particolare, si richiama un modello che permette di valutare gli aspetti di cui si compone una cultura¹²⁷ e di individuare quali saranno utili nel contesto della SFA. Il noto modello dello psicologo e antropologo Geert Hofstede, ripreso con alcune variazioni da Gaub, distingue sette dimensioni delle culture nazionali.¹²⁸

1. *Differenza di potere*. La prima dimensione è associata all'asse che valuta quale sia il livello di disuguaglianza fra persone che una determinata cultura considera normale, accettabile o addirittura auspicabile: in un polo si va verso le concezioni gerarchiche e verticistiche, nell'altro polo si va verso le decisioni trasparenti e condivise. L'interazione fra persone che concepiscono i loro rapporti sociali e i livelli di disuguaglianza in modo radicalmente diverso può dare adito a numerose incomprensioni: un parere franco e aperto può suonare poco appropriato a chi sente come normale un dislivello di potere molto ampio; così come ordini tassativi possono essere percepiti sentiti come disturbanti nel caso opposto.

Nel caso delle attività di SFA della NATO questo aspetto è particolarmente importante in quanto i maggiori Paesi contributori dell'Alleanza atlantica manifestano culture poco propense all'accettazione di forti distanze gerarchiche, ma nel contempo si trovano spesso a operare in ambienti in cui un'ampia distanza gerarchica è considerata la norma.

126 Florence Gaub, *Culture matters: Improving security force assistance to Iraq and Afghanistan*, op. cit., pp. 81-84.

127 Si rinvia qui ad altra sede una disamina del problema analitico e teorico della definizione scientifica del concetto di cultura. In generale, è comunque opportuno ricordare che le culture sono realtà complesse e composite, da non essenzializzare.

128 Florence Gaub, op. cit., pp. 87-94.

- 2) *Tolleranza dell'incertezza*. Questa dimensione misura la preferenza per le «situazioni strutturate» o per le «situazioni non strutturate». La preferenza per le situazioni strutturate equivale alla preferenza per contesti altamente regolati, dove le regole sono numerose ed esplicite, dove si analizzano i dettagli e si lavora anche su aspetti marginali. Nel caso opposto, si preferiscono situazioni meno formalizzate e si prendono decisioni anche senza aver compiuto una precedente e approfondita raccolta di informazioni. La collaborazione fra due culture all'apposto dello spettro di questa dimensione equivale alla collaborazione fra due elementi in cui uno evita i rischi e le decisioni laddove i fondamenti non siano certi, mentre l'altro, con maggiore autonomia, è portato a prendere decisioni rischiose ma nel contempo innovative. In questo campo si osservano disparità anche notevoli tra gli stessi paesi dell'Alleanza.
- 3) *Mascolinità / femminilità*. Questo asse misura la predisposizione per valori come quelli della competizione, dell'assertività e del successo (tradizionalmente associati al polo della mascolinità) oppure per valori come la solidarietà, il tenore di vita, le buone relazioni (il polo della femminilità). Il posizionamento su questo asse influisce anche sulla capacità di accettare ordini da un superiore gerarchico di sesso femminile. Ciò è particolarmente importante quando le forze della NATO, che hanno anche ufficiali di sesso femminile, operano in ambienti in cui le forze di sicurezza sono appannaggio degli uomini: il personale locale potrebbe non accettare facilmente uno stato di cose lontano dalla propria cultura tradizionale di riferimento.
- 4) *Individualismo / collettivismo*. Questo asse misura la preferenza per i risultati personali del singolo individuo o per quelli collettivi del gruppo di cui si fa parte: oltre che modi diversi di vedere le relazioni interpersonali e i conflitti fra singoli e gruppi, possono essere anche modi diversi di gestire i processi di comunicazione. In linea generale, si può affermare che i Paesi arabi così come l'Afghanistan siano più vicini al polo del collettivismo rispetto ai Paesi occidentali. In tali contesti, per esempio, ci si potrebbe aspettare che i singoli individui da addestrare e formare siano più restii, per ragioni culturali, a formulare richieste dirette.
- 5) *Orientamento di lungo periodo / di breve periodo*. Questo asse misura la preferenza per il cambiamento e l'impegno per ottenerlo. Le culture focalizzate sul breve periodo sono più attente al rispetto della tradizione, degli obblighi sociali, al mantenimento della reputazione personale e collettiva; le culture focalizzate sul lungo periodo attribuiscono più importanza agli sviluppi futuri, alla pianificazione, all'efficienza e

all'efficacia. La collaborazione, ancora una volta, può risultare difficoltosa.

Inoltre, in linea generale, alcune società, come quelle araba o quella afghana, possono essere più orientate e interessate al passato rispetto alle società occidentali, tendenzialmente volte verso il futuro.

- 6) *Monocronia / policronia*. Quest'asse misura la preferenza per percezioni lineari del tempo, divise in segmenti misurabili, oppure per percezioni del tempo come un continuum privo di fine e non segmentabile. Si tratta di due diversi modi di intendere il tempo e soprattutto il suo uso che possono entrare in conflitto quando vi siano occasioni di incontro e collaborazione: da qui possono derivare incomprensioni e difficoltà relative alla puntualità e allo stile del processo decisionale, anche in attività di SFA.
- 7) *Contesto elevato / basso*. Questo asse, infine, misura l'importanza del contesto per comprendere le informazioni che vengono trasmesse. Nel polo del «contesto elevato» si hanno le culture in cui gran parte dell'informazione non dipende da quanto viene effettivamente esplicitato, ma dipende dal contesto di riferimento (per esempio, segnali non verbali, prossemica, ecc.); esso fa, per così dire, da vocabolario per la traduzione. Al contrario, nelle culture che prediligono un livello basso di importanza del contesto, come quelle delle società occidentali, gli elementi fondamentali della comunicazione non dipendono così fortemente dal contesto. Se le seconde sono culture dove si comunica in maniera esplicita, le prime sono culture di cui è necessario conoscere bene le regole non scritte, se non si vuole cadere in rischi di incomprensione. Queste differenze possono poi favorire la costruzione e accettazione di stereotipi negativi in relazione alla controparte.

In conclusione, se si vuole evitare che la relazione tra, per esempio, istruttori e reclute presenti incomprensioni e attriti, è necessario un forte impegno da parte del fornitore di SFA per superare i problemi che sorgono dall'incontro di due culture che, in relazione agli assi del modello di Hofstede, possono trovarsi agli antipodi.

In particolare, è opportuno che il fornitore di SFA in primo luogo sia consapevole della presenza di questi problemi. Da tale consapevolezza devono discendere degli interventi netti in direzione della preparazione degli istruttori, che devono recarsi sul campo già con un buon bagaglio di conoscenze relative alla cultura di riferimento delle future reclute.

Inoltre, sarà opportuno porre grande attenzione alla selezione degli istruttori, scegliendoli fra coloro che mostrano di avere intelligenza sociale, di sapersi comportare con flessibilità e di essere in grado di stabilire con facilità relazioni di fiducia con gli altri.¹²⁹

7. Evoluzione e visione italiana della SFA

In questo capitolo, si riflette sulla visione italiana delle attività di SFA, soffermandosi in particolare sull'esperienza di due strutture rilevanti con sede nel nostro Paese, il NATO *Rapid Deployment Corps Italy* (NRCD-ITA) di Solbiate Olona e il Centro per la SFA di Cesano di Roma.

7.1 Il contributo del NATO *Rapid Deployment Corps Italy*

La SFA è stata oggetto di attenta riflessione anche da parte del NRDC-ITA. Il NATO *Rapid Deployment Corps Italy* (Corpo di reazione rapida), con sede a Solbiate Olona (VA), è un comando multinazionale NATO alle dipendenze del Comando Supremo delle Forze Alleate in Europa, costituito al fine di disporre di un corpo multinazionale di rapido intervento nelle aree di crisi: ha capacità di porre in essere operazioni offensive, difensive, di assistenza umanitaria e di supporto alla pace in linea con le direttive riguardanti il *Comprehensive Approach*.¹³⁰

Dato il compito di organizzare e condurre operazioni da lanciarsi in breve tempo a causa di gravi situazioni di crisi, il Corpo ha posto molta attenzione al concetto di SFA, alla sua applicazione e alla sua influenza sui risultati di una campagna.

In particolare, la riflessione del Corpo di reazione rapida tende a puntualizzare ed enfatizzare alcuni punti e offre anche indicazioni operative.¹³¹

- Lo schieramento di forze della NATO in un Paese instabile o in crisi non è un'operazione che possa essere prolungata indefinitamente: obiettivo della SFA deve essere quello di sviluppare con relativa rapidità delle forze di sicurezza locali autonome, capaci e sostenibili, così che il contingente NATO possa affidare loro il compito di garantire la stabilità dello Stato e la sicurezza della popolazione: la SFA si configura quindi come un'attività tesa a influenzare positivamente le forze di sicurezza locale.

129 Florence Gaub, op. cit., pp. 94-97.

130 <http://www.nrdc-ita.nato.int/home>.

131 Cristiano Galli ha esposto i punti seguenti in *La funzione Security Force Assistance basata sulle Funzioni Essenziali (FB SFA)*, op. cit., pp. 39-44.

Quest'influenza deve di conseguenza essere descritta e presentata come positiva.

- La SFA, se vuole essere efficace, non deve limitarsi alla sola erogazione dei corsi di addestramento e formazione; è necessario, in accordo con l'autorità politica locale, identificare un insieme di obiettivi strategici e organizzativi da perseguire, tradurli in obiettivi formativi da conseguire e delineare conseguentemente i corsi adatti per conseguirli.

L'erogazione dei corsi di addestramento e formazione deve essere costantemente controllata al fine di valutarne oggettivamente i risultati. La valutazione va effettuata su tre dimensioni: efficacia formativa (misura di quanto appreso); efficacia professionale (misura della trasferibilità di quanto appreso); efficacia organizzativa (misura di quanto i cambiamenti organizzativi effettivi siano coincidenti con quanto pianificato).

- Il processo formativo deve essere gestito attraverso l'implementazione di «Funzioni essenziali»: in altri termini, si individuano i sistemi e i sottosistemi che devono essere sviluppati e migliorati, si definiscono per ciascuno di essi le capacità da acquisire e i relativi corsi di formazione. In questa maniera il processo formativo può essere gestito in maniera standardizzata e centralizzata.

Le Funzioni essenziali (concettualizzate e implementate per la prima volta nella missione ISAF della NATO in Afghanistan) sono le seguenti: Generazione delle Forze; Sostentamento delle Forze e Logistica; Intelligence; Pianificazione e Condotta delle Operazioni; Info Ops e STRATCOM; Budget, Finanze, Trasparenza e Accountability.

- Perché si possa mettere in atto una missione di SFA basata sulle Funzioni essenziali è necessario che siano costituiti degli appositi uffici. In primo luogo, serve un ufficio di progettazione e valutazione didattica, che segua l'intero iter della formazione attraverso l'impiego di personale specializzato. I corsi di formazione e addestramento devono essere tenuti da istruttori e personale esperto (civile o militare), a sua volta riunito in apposite strutture organizzative – per esempio i PAT (*Police Advising Teams*), i MAT (*Military Advising Teams*) e i MA (*Ministerial Advisors*). Queste organizzazioni devono poter coprire le esigenze della struttura organizzativa della forza di sicurezza da formare lungo tutti i livelli gerarchici e su ogni area funzionale.

L'attività nel suo complesso deve essere strutturata in maniera tale che tutte le unità operino con compiti e funzioni in un flusso che vada dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto, così da assicurare sempre il collegamento e la comunicazione.

A livello tattico operano delle Commissioni (*SME Sync Boards*) che, riunendosi ogni settimana, discutano dei risultati delle attività formative, assicurando così il collegamento con il settore funzionale e gerarchico della definizione dei progetti formativi.

Ogni due settimane si riunisce invece la Commissione detta *Operational Sync Board*, le cui discussioni e analisi funzionali portano alla formazione di proposte di progetto per il Comando. Al livello più alto è posta la Commissione denominata *Decision Board*, nella quale il Comandante decide su priorità e soluzioni da implementare; si riunisce una volta al mese e definisce, con la sua cadenza, un ciclo mensile di attività, rapporto, controllo e elaborazione di soluzioni.¹³²

7.2 L'opportunità del Centro per la SFA

In relazione al caso delle Forze armate italiane, un contributo importante allo sviluppo delle attività di SFA è legato alla costituzione del Centro Nazionale per la *Security Force Assistance* e alla sua evoluzione in Centro di Eccellenza NATO.

Vale la pena di ricordare che la NATO, in tutto, presenta una rete di 24 Centri di Eccellenza (*Centres of Excellence*, COEs). Ognuno di questi è il risultato di iniziative nazionali che hanno poi interessato l'intera Alleanza atlantica grazie alla qualità del proprio operato. È compito di questi Centri provvedere alla formazione del personale specializzato, all'elaborazione degli elementi di dottrina, allo sviluppo dell'interoperabilità. Tramite l'impegno dei Centri, la NATO affina e adatta continuamente le proprie capacità alle minacce ibride in contesti politico-strategici in continuo mutamento.¹³³

La rete dei COEs ha quindi per finalità quella di guidare e sostenere gli sforzi dell'Alleanza per trasformare sé stessa e migliorare le proprie performance in vari campi. A questo fine, i COEs sono stati posti al di fuori dell'autorità della *NATO Command Structure* (NCS). L'importanza che i COEs rivestono per questo settore non può essere sottovalutata; un dato numerico la conferma ampiamente: i COEs sono responsabili dell'80 per cento delle pubblicazioni riguardanti la *Allied Joint Doctrine Architecture*.

Oltre a ciò i COEs fanno parte, insieme ad altri attori istituzionali, di un'ampia rete che elabora le procedure e le tecniche di standardizzazione atte ad assicurare un alto

132 Sulla dottrina del Corpo di reazione rapida si può leggere anche Cristiana Era, *NRDC Security Force Assistance model between resources rationalization and methodology innovation: Towards a new NATO doctrine?*, in «Informazioni della Difesa», 2015.

133 La pagina web ufficiale di presentazione è <http://www.act.nato.int/centres-of-excellence>. Si veda anche Marian Corbe, *A Collective Response di Destabilization: The NATO Centres of Excellence*, 2015, in Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), op. cit., pp. 79-80.

livello di interoperabilità fra le forze dell'Alleanza tenendo conto delle esperienze sul campo e degli avanzamenti teorici.

A dirigere questo lavoro di standardizzazione ad ampio raggio è il *Committee for Standardization* (CS), che determina gli indirizzi generali ai quali si attengono tutti i COEs. Il compito di coordinare le attività è invece demandato al *NATO Standardization Office* (NSO).¹³⁴

I COEs svolgono anche l'importante funzione di istruire e formare personale, funzione che è andata estendendosi notevolmente negli ultimi decenni: si è infatti assistito a una crescita di iniziative e collaborazioni all'interno dell'Alleanza e con partner esterni. Si è anche assistito a un notevole incremento nella qualità dei corsi offerti, anche grazie all'istituzione di un *Quality Management System* (QMS), in grado di sospendere e mantenere l'attività dei COEs su elevati standard qualitativi.

Il fine è assicurare alla NATO:

- efficacia e interoperabilità delle forze della NATO;
- assistenza agli stati partner dell'Alleanza;
- sostegno alle iniziative di pace e stabilizzazione nelle aree in crisi.

Sul territorio italiano sono già presenti due Centri di Eccellenza NATO: il Centro di *Modelling and Simulation* a Roma (MS COE) e il Centro di *Stability Policing* a Vicenza (SP COE, già menzionato).

A breve, a questi due si aggiungerà appunto un terzo Centro specifico sulle attività di SFA, che sorgerà presso la Scuola di Fanteria di Cesano di Roma.

La Scuola di Fanteria di Cesano, sotto l'autorità del Comando per la Formazione, la Specializzazione e la Dottrina dell'Esercito (COMFORDOT), è un 'istituto dell'Esercito Italiano deputato alla formazione specialistica di coloro che fanno parte dell'arma della Fanteria. La Scuola, che ha un proprio Stato maggiore, controlla un reggimento addestrativo, imperniato su tre battaglioni, e il Centro di Addestramento Volontari. In particolare, la Scuola fornisce la formazione agli Allievi Ufficiali e gli Allievi Marescialli, ai Sergenti e ai Volontari in servizio permanente. Tra i corsi a disposizione sono presenti anche quelli per istruttori (istruttori di tiro operativo e pattugliatori scelti).

Nell'ottica di capitalizzare tutte le esperienze finora maturate nel settore SFA, sviluppare la specifica capacità nazionale e costituire un punto di riferimento per la preparazione del personale chiamato a svolgere attività di SFA, nel 2016 lo Stato

134 Eduard Simion e Alexandru Kis, *New Features of the NATO Centres of Excellence in Support of the North-Atlantic Alliance Transformation*, in «International Conference Knowledge-Based Organization», Vol. XXII, No. 1, 2016, pp. 119-125 (120-122).

Maggiore Esercito ha costituito il Centro Nazionale per la SFA, a *lead* Esercito, ma a disposizione della Difesa Italiana.¹³⁵

La costruzione del Centro d'Eccellenza è stata avviata nel febbraio del 2016 con la costituzione del Nucleo Iniziale di Formazione, stanziato presso la caserma Bartolomei della Scuola. Al fine di seguire il processo di accreditamento del Centro per la SFA alla NATO, la Difesa ha istituito un Gruppo di Progetto interforze, che ha costantemente mantenuto i rapporti con HQ SACT (*Headquarters Supreme Allied Commander Transformation*). La consistenza numerica del Centro si attesta intorno alle 46 unità, che al contempo possono gestire le attività formative ed il supporto di istruttori disponibili in ambito Difesa. L'accREDITAMENTO NATO del Centro, come NATO SFA COE, è previsto per il 2018.

Il Centro di Eccellenza, dedicato specificamente alla SFA, dovrà concentrare le sue attività nelle seguenti aree: dottrina e definizione degli standard; formazione e addestramento; analisi di casi; sviluppo e sperimentazione.

Il Centro Nazionale è diretto da una figura con grado di Colonnello. Il Direttore ha sotto il suo diretto controllo due dipartimenti: il Dipartimento di dottrina lezioni apprese e standardizzazione e il Dipartimento di formazione e addestramento. Sono poi presenti un ufficio legale e un settore di supporto logistico. L'attività del Direttore prevede l'ausilio di un Vicedirettore.

Come accennato, con l'accREDITAMENTO NATO l'organizzazione aumenterà il numero dei Dipartimenti a quattro, uno per ognuna delle aree di attività:

- *standardization and interoperability*: il Dipartimento si occuperà di sviluppare procedure e dottrine comuni, incrementando gli standard della NATO e assicurando l'interoperabilità;
- *training and education*: al Dipartimento faranno capo tutte le attività di formazione (dall'addestramento degli istruttori, alla costituzione dei *mobile training teams*, dall'organizzazione dei corsi e dei seminari); nel Dipartimento opererà anche uno psicologo deputato alla selezione del personale per le SFA e alla stesura dei programmi di formazione;

135 La pagina web ufficiale del Centro Nazionale per la SFA è <http://www.esercito.difesa.it/organizzazione/capo-di-sme/comando-per-la-formazione-specializzazione-e-dottrina-dell-esercito/Scuola-di-Fanteria/Pagine/Descrizione-Centro-SFA.aspx>.

- *development and doctrine*: il Dipartimento elaborerà dottrine e curerà pubblicazioni volte a diffondere le pratiche più adatte fra i partecipanti alle missioni di SFA della NATO;
- *lessons learned*: il dipartimento opererà per analizzare le missioni di SFA; avrà anche una sezione dedicata allo studio delle variabili di genere in relazione all'addestramento e alla formazione del personale delle forze di sicurezza.

Le attività di addestramento, nello specifico, sono rivolte a personale di differente provenienza e con diverse finalità:

- personale dell'Esercito e di altre forze di sicurezza dell'Italia, dei Paesi della NATO e di Paesi alleati che hanno bisogno di acquisire competenze sulla SFA;
- personale dell'Esercito e di altre forze di sicurezza dell'Italia che andrà a svolgere attività di istruttori presso forze di sicurezza estere;
- personale dell'Esercito e di altre forze di sicurezza dell'Italia che andrà a svolgere attività di consulenza presso forze di sicurezza estere;
- personale delle forze di sicurezza estere.

Conclusioni

Come rilevato anche dal Centro Nazionale per la SFA, negli ultimi anni i rilevanti cambiamenti del contesto internazionale hanno provocato profonde trasformazioni nelle capacità, nelle strutture e nelle dottrine d'impiego militari.

Così anche il concetto di *Security Force Assistance* (SFA) ha conosciuto un'evoluzione ragguardevole, divenendo progressivamente l'approccio di riferimento nella condotta di operazioni di S&R e nella SSR, attività a *lead* civile, nelle quali la componente militare rappresenta uno dei molteplici attori.

Si può affermare che nella SFA si riflette distintamente un nuovo orientamento nell'impiego delle Forze Armate: infatti, com'è stato notato, i militari non operano più tanto "contro" qualcuno, ma piuttosto "a sostegno" o "in favore" di qualcuno, all'interno di complesse realtà locali, per contenere la violenza, proteggere i civili e consentire la riaffermazione di un'autorità legittima.¹³⁶

Appare chiaro che la SFA avrà un ruolo predominante nelle operazioni militari in futuro. L'importanza di questo settore di attività è dimostrata di fatto dai tempi piuttosto rapidi per la sua definizione in sede NATO, quantomeno per i ritmi di un'organizzazione così vasta e complessa come quella atlantica.

La SFA contribuisce ai processi di stabilizzazione e ricostruzione, senza richiedere un impegno diretto nei combattimenti, con conseguente riduzione del rischio di perdite. D'altra parte, è ragionevole assumere che siano proprio le forze di sicurezza locali (indigene, *indigenous*) a conoscere meglio il territorio e ancor più la popolazione dell'area.

La SFA può anche far parte del contributo militare alle attività di *counter-insurgency* (COIN).

L'obiettivo generale, come evidenziato dalla dottrina elaborata in ambito NATO,¹³⁷ è quello di rendere le forze di sicurezza locali non solo competenti, ma anche capaci e sostenibili nel tempo, impegnate a proteggere le istituzioni e la sicurezza della popolazione, confidenti nelle abilità di chi offre l'assistenza così come nelle proprie e responsabili (*accountable*).

136 Giorgio Battisti, *Le caratteristiche del "modello italiano" nelle operazioni di peacekeeping*, op. cit., p. 309.

137 *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, Allied Joint Publication-3-16, op. cit.

L'assistenza può avvenire in qualsiasi momento: prima, durante o dopo una crisi. È possibile procedere ad attività di SFA anche in aree in cui l'autorità legittima non sia venuta meno, ma in cui le condizioni di stabilità e sicurezza abbiano fondamenta fragili e/o siano in fase di peggioramento. Un esempio di un intervento di questo tipo, sulla base di una logica proattiva, può essere individuato nella già ricordata Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano (MIBIL) che mira a consolidare e incrementare le capacità delle Forze Armate Libanesi in alcuni settori strategici.

A questo proposito, si potrebbe valutare l'opportunità di replicare tale esperienza anche in altri contesti rilevanti per gli interessi nazionali, anche attraverso appositi accordi bilaterali. Com'è stato osservato, un approccio di questo tipo potrebbe avere il duplice vantaggio di consentire di contribuire a prevenire il possibile collasso degli apparati di difesa e sicurezza della *Host Nation* e di ridurre le complicazioni relative all'impatto sulla popolazione locale determinato dalla presenza di una Forza Armata straniera. Inoltre, potrebbe consentire una migliore razionalizzazione delle risorse umane da impiegare sul campo.¹³⁸

In caso di crisi manifeste, le attività di SFA dovrebbero avere inizio al più presto, appena vi siano le condizioni minime di sicurezza. Chiaramente in alcune occasioni - come in Iraq nel corso del 2014, con l'ascesa repentina del cosiddetto Stato Islamico e le pesanti sconfitte subite dall'esercito di Baghdad (in particolare, con la caduta di Mosul a giugno di quell'anno) - occorre intervenire rapidamente, in una situazione di sostanziale emergenza.

Oltretutto, è importante tener presente che nell'area della crisi possono operare numerosi attori diversi, coinvolti in questioni sia di sicurezza sia di sviluppo socio-economico: forze multinazionali, forze di sicurezza locali, agenzie governative, organizzazioni internazionali, autorità diplomatiche, ONG, ecc.

Le attività di SFA possono riguardare tutti e tre i livelli delle operazioni (strategico, operativo e tattico) e sono generalmente molteplici e complesse. Gli obiettivi perseguiti sono di ampio respiro e di lungo periodo. Per questo l'assistenza va programmata e organizzata in anticipo con grande attenzione, adottando un approccio complessivo.

In particolare, è importante effettuare un *assessment* preliminare, approfondito e aggiornato, in merito alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgeranno le attività di SFA.

138 Michele Taufer, *Il ruolo dell'Esercito nei programmi di capacity building nazionali*, op. cit., pp. 37-38.

Cruciale è pure la comprensione delle caratteristiche delle forze di sicurezza locali, in termini di strutture organizzative, processi, responsabilità (*accountability*), politiche e dottrina, di storia e tradizioni, di legami con le leggi e le istituzioni della *Host Nation*, di eventuale presenza di fenomeni corruttivi e così via. Occorre tener presente anche aspetti relativi alle motivazioni del personale, al morale, alla composizione etnica, al genere (*gender*) e al livello di educazione. Come osservato nel sesto capitolo, particolare attenzione va dedicata al rischio di incomprensioni culturali (*cultural misunderstandings*).

È poi fondamentale stimare, con indagini conoscitive condotte con tatto ed equilibrio, le capacità e i *gaps* delle forze di sicurezza locali, fissando una linea di riferimento (*baseline*) iniziale. A titolo di esempio generale, l'esperienza ha mostrato che diverse forze di sicurezza locali che hanno beneficiato di assistenza negli ultimi anni, dall'Afghanistan all'Iraq curdo, erano generalmente più predisposte e organizzate per l'attacco piuttosto che per la difesa.

È poi opportuno stimare l'effettiva ricettività agli sforzi di assistenza. Per esempio, le attività di SFA di norma possono essere più efficaci quando interessano le giovani generazioni, perché queste tendono ad apprendere con maggiore facilità.¹³⁹

Nell'assistenza è opportuno decidere fino a che punto è possibile – ed è effettivamente utile – introdurre pratiche, procedure e innovazioni di tipo occidentale. In particolare, può esserci l'esigenza di programmare iniziative di addestramento e formazione per l'impiego di nuove armi. A tal scopo, è chiaramente necessario fornire tutte le informazioni e indicazioni utili (per esempio, appositi manuali d'uso e manutenzione; questione non banale, anche per questioni di alfabetizzazione e di lingua/e di riferimento nella *Host Nation*).

Il monitoraggio costante delle attività consente di verificare se gli *inputs* (attività di addestramento e formazione, risorse economiche) si traducano effettivamente in risultati "immediati", in termini di *ouputs* (per esempio, numero di persone addestrate) - secondo la dimensione dell'efficacia (interna) -, e in rapporto a quali mezzi e costi - secondo la dimensione dell'efficienza.

Appare anche opportuno predisporre con attenzione e rigore procedure e meccanismi di controllo, monitoraggio e valutazione *ex post*, a diversi livelli, delle attività di SFA poste in essere. La valutazione sulla *performance* in termini di progressi e di successi dovrebbe mirare a individuare obiettivi che siano specifici, misurabili (anche attraverso

139 Osservazioni dell'autore formulate sulla base di un'intervista al Gen. C.A. (Aus.) Giorgio Battisti.

metrics quantitative), effettivamente raggiungibili, rilevanti e definiti nel tempo (SMART, secondo il noto acronimo in inglese).

Tale valutazione di carattere più tecnico sulla *performance* può essere affiancata da un'apposita valutazione in merito agli aspetti giuridici ed etici, come il rispetto della *rule of law* e la tutela dei diritti umani, in relazione alle forze di sicurezza locali. Tra l'altro, non è raro che tali aspetti siano presentati in corsi e iniziative formative a sé, ma sarebbe opportuno che fossero integrati quanto più possibile nelle attività addestrative, in modo tale che possano essere quindi incorporati adeguatamente nelle procedure operative standard e nelle decisioni circa l'uso della forza delle forze di sicurezza locali.

Ancora più ampia e complessa sarebbe, infine, una valutazione di carattere politico-strategico sul «rendimento dell'investimento» nelle attività di SFA,¹⁴⁰ sulla base degli interessi nazionali, tenendo in considerazione anche rischi e *trade-offs*¹⁴¹ (compresi quelli menzionati nel sesto capitolo).

Naturalmente la valutazione è un compito complesso e deve anche scontare il fatto che i risultati finali (*outcomes*) per le forze di sicurezza locali e, ancor più, l'impatto (*impact*) sul contesto generale delle attività di SFA, per la stessa natura di tali interventi, non possono essere individuati e valutati nel breve periodo: infatti, l'impegno di assistenza a istituzioni di sicurezza fragili e segnate da seri limiti e manchevolezze può richiedere anche numerosi anni.

Un processo articolato e istituzionalizzato di monitoraggio e valutazione permette, nel corso del tempo, di assorbire e di applicare le *lessons learned* e le *best practices*, in prospettiva di impegni analoghi in futuro.

Come detto, le attività di SFA necessitano tipicamente tempo e risorse (possibilmente tramite appositi finanziamenti, certi e costanti). L'investimento deve essere infatti durevole e non può essere interrotto improvvisamente, pena il rischio di compromettere tutti gli sforzi e investimenti profusi fino a quel momento. Per esempio, spesso uno degli intenti è quello di far sì che gli individui addestrati e formati siano poi in grado di addestrare e formare autonomamente altri colleghi, trasmettendo le competenze e gli strumenti appresi, nell'ambito di una struttura e di un contesto adeguati.

140 Cfr. Melissa G. Dalton, Hijab Shah, Shannon N. Green e Rebecca Hughes, *Oversight and Accountability in U.S. Security Sector Assistance: Seeking Return on Investment*, Report, Washington, D.C., Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2018.

141 Si veda, per esempio, Stephen Watts, *A Competing Risks Approach to Security Sector Assistance for Fragile States*, in «Lawfare», 1 May 2016, <https://www.lawfareblog.com/competing-risks-approach-security-sector-assistance-fragile-states>.

L'impegno per la SFA rappresenta oggi uno strumento assai importante e visibile per contribuire, per così dire "a distanza", alla tutela della sicurezza internazionale, ma anche della sicurezza nazionale dei singoli Stati, Italia compresa.

L'impegno in alcune occasioni può essere oneroso e/o poco attraente o addirittura disagiata dal punto di vista strettamente politico. Inoltre, può risultare difficile perseguire obiettivi e mantenere impegni di lungo periodo, specialmente qualora il Paese coinvolto non abbia una visione particolarmente lungimirante e/o una linea politica coerente nel tempo, anche a fronte di cambiamenti politici e sociali, cicli elettorali e avvicendamenti al vertice.

In assenza di questi requisiti, il rischio è quello non poter giocare un ruolo importante. In ogni caso, la partecipazione a un'Organizzazione internazionale o a un'alleanza militare può quantomeno aiutare a tener fermo l'impegno perché di fatto rende più difficile l'opzione della «defezione» (*exit*).¹⁴²

Vale la pena di notare, per inciso, che in questo campo non esiste una chiara politica europea. A livello dell'UE, l'attenzione, anche in termini di dottrina, appare ancora contenuta.

Per contribuire al meglio alle attività di SFA, ciascuno Stato impegnato avrebbe bisogno di apposite strutture nazionali, in grado di mettere a sistema la componente militare con le altre componenti rilevanti (come avviene, per esempio, nel caso degli Stati Uniti).

Rispetto all'Italia, un contributo di rilievo potrebbe venire, in particolare, da iniziative come la costituzione, nel 2016, del Centro Nazionale per la SFA; come detto, il Centro è attualmente in fase di accreditamento come *Centre of Excellence* (COE) della NATO.

La decisione italiana di intensificare l'impegno in questo settore, anche con lo sviluppo del Centro, nasce da una precisa volontà politico-militare, con l'intenzione di essere un attore di peso nell'Alleanza atlantica e negli altri consessi internazionali. Trae forza, inoltre, dall'importante esperienza maturata dalle Forze Armate italiane in numerose operazioni all'estero e dalla particolare competenza acquisita, per storia, per cultura e per attitudine. In particolare, le capacità di addestramento e formazione delle Forze Armate italiane sono riconosciute a livello internazionale. A titolo di esempio, si possono citare, tra le altre, le attività di addestramento, assistenza e consulenza in Afghanistan, specialmente nell'area di Herat, con il *Train Advise Assist Command West* (TAAC W).

142 Si veda Albert O. Hirschmann, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani, 2002.

I COEs della NATO rappresentano importanti *hubs* di riflessione, analisi e approfondimento. Possono individuare e contribuire a colmare *gaps* di standardizzazione, capacitivi o culturali. Oltretutto, possono di fatto ambire a diventare addirittura uno strumento di politica estera del Paese che li ospita (per molti versi, è possibile citare come esempio il NATO *Cooperative Cyber Defence* COE con sede in Estonia, nella capitale Tallinn). In particolare, si può puntare a portare il pensiero e la visione dello Stato ospitante all'interno dell'Alleanza.

Per l'Italia l'accreditamento NATO del Centro Nazionale per la SFA può rappresentare un'occasione preziosa a questo riguardo, tanto più che esiste l'opportunità di avere importanti sinergie e supporto reciproco con il complementare NATO COE SP che, come detto, ha già sede nel nostro Paese.

L'accreditamento NATO del Centro di Cesano e la possibile collaborazione con il Centro e il polo sulla *Stability Policing* di Vicenza, così come altre iniziative in questa direzione, potrebbe poi consentire di sviluppare e ampliare il raggio di azione dell'impegno, spostando il fuoco dell'attenzione dalle attività di *training* a livello tattico alle attività di *advising* e di *mentorship* (come avviene già, per citare un esempio, nella collaborazione con il Ministero della Difesa in Somalia), agendo da attore leader a livello internazionale.

Inoltre, a livello domestico, lo sviluppo del Centro NATO e altre iniziative in questo settore potrebbero costituire occasioni di attivazione di un processo di sviluppo per la cooperazione tra la componente militare e le componenti civili, favorendo la riflessione su possibili sinergie tra Ministeri e, in generale, tra strutture nazionali. A titolo di esempio, si potrebbe valutare l'istituzione di un *board* inter-ministeriale che possa lavorare, tra gli altri compiti, alla stesura di un apposito manuale SFA a livello nazionale.

Le componenti civili possono infatti offrire un contributo fondamentale in compiti come, per esempio, la comprensione approfondita delle caratteristiche politiche, sociali, culturali ed economiche della *Host Nation*, essenziale per la pianificazione e condotta delle attività di SFA, e la predisposizione di comunicazioni strategiche e strumenti di *soft power*, finalizzati a «conquistare il cuore e le menti» della popolazione locale e, in particolare, a far sì che le attività di addestramento e formazione siano percepite come legittime. In tale sforzo congiunto, di particolare rilievo appare il ruolo, tra gli altri, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

In conclusione, la *Security Force Assistance* rappresenta un campo nel quale l'Italia può giocare sempre più un ruolo di primo piano a livello internazionale, forte della competenza ed esperienza maturate e dimostrate negli anni.

Elenco delle principali abbreviazioni e acronimi

AJP: Allied Joint Publication

CA: Comprehensive Approach

CI: Counter-Insurgency

CIA: Central Intelligence Agency

CIMIC: Civil Military Cooperation

CMATT: Coalition Military Assistance Training Team

COE: Centres of Excellence

COIN: Counter-Insurgency

COMFORDOT: Comando per la Formazione, la Specializzazione e la Dottrina dell'Esercito

CPA: Coalition Provisional Authority

CPATT: Civilian Police Assistance Training Team

CS: Committee for Standardization

DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration

EGF: European Gendarmerie Force

EUCAP: European Union Capacity Building Mission

EUFOR: European Union Force

EULEX: European Union Rule of Law Mission in Kosovo

EUPOL: Afghanistan European Union Police Mission-Afghanistan

EUROGENDFOR: European Gendarmerie Force

EUTM: European Union Training Mission

FMLN: Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

GOTEAM: Generate, Organize, Train and Educate, Enable, Advice, Mentor

HN: Host Nation

HQ SACT: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation

ISAF: International Security Assistance Force

KFOR: Kosovo Force

KMAG: Korea Military Advisory Group

KTTC: Kurdistan Training Coordination Centre

MA: Ministerial Advisors

MA: Military Assistance

MAT: Military Advising Team

MFP: Multinational Force of Protection

MIADIT: Missione di Addestramento Italiana
MIBIL: Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano
MINUSMA: United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MNSTC: Multinational Security Transition Command
MSU: NATO Multinational Specialized Unit
NATO: North Atlantic Treaty Organization
NCS: NATO Command Structure
NOE: Nucleo Operativo Ecologico
NRDC-ITA: NATO Rapid Deployment Corps Italy
NSO: NATO Standardization Office
NTM-I: NATO Training Mission – Iraq
OEF: Operation Enduring Freedom
OLP: Organizzazione per la Liberazione della Palestina
OMLP: Operational Mentor and Liaison Team
ONG: Organizzazione Non Governativa / NGO Non Governative Organization
ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite UN United Nations
ORHA: Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance
OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe
PMLT: Police Mentor and Liaison Team
PAT: Police Advising Team
QMS: Quality Management System
RoE: Rules of Engagement
SA: Security Assistance
SACT: Supreme Allied Command for Transformation
SC: Security Cooperation
S&R: Stabilization and Reconstruction
SFA: Security Force Assistance
SFOR: Stabilization Force
SFTAA: Security Force Advice and Assistance Teams
SMART: specific, measurable, achievable, realistic and timely
SME: Subject matter expert
SOF: Special Operations Forces
SP: Stability Policing
SSA: Security Sector Assistance
SSR: Security Sector Reform

SWAT: Special Weapons and Tactics

TAAK-W: Train Advise Assist Command West

UCK: Ushtria Çlirimtare e Kosovës

UE: Unione Europea - EU European Union

UNIFIL: United Nations Interim Force in Lebanon

UNMIK: United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

URSS: Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche

USA: United States of America

Bibliografia e sitografia

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Le missioni internazionali*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporto collettivo a cura di ISPI, IAI, CeSI, CeSPI, 2010.

Roberto Aliboni, *L'Italia nella politica internazionale*, Milano, Franco Angeli, 1991.

Filippo Andreatta, *L'Italia nel nuovo sistema internazionale*, in «Il Mulino», n. 2, 2001, pp. 258-264

Giorgio Battisti, *Le caratteristiche del “modello italiano” nelle operazioni di peacekeeping*, in Ida Caracciolo e Umberto Montuoro (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Collana di Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati – Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, pp. 307-316.

Giorgio Battisti, *La NATO in Afghanistan: da ISAF a “Resolute Support”*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore», Anno V – 8/2015, pp. 115-146.

Andrea Beccaro, *La guerra in Iraq*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Marco Benvenuti, *Luci ed ombre della L. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 1, 2017, pp. 1-55.

Stephen Biddle, Julia McDonald e Ryan Baker, *Small footprint, small payoff: The military effectiveness of security force assistance*, in «Journal of Strategic Studies», 2017, in stampa (pp. 1-54).

Stephanie Blair, *Assisting Host Country Militaries. Assessing Lessons from NATO, EU and Member State Experiences*, Conference Report, NATO Defense College, 2014.

Rodric Braithwaite, *The Soviet withdrawal from Afghanistan*, in Robert Johnson and

Timothy Clack (edited), *At the End of Military Intervention. Historical, Theoretical, and Applied Approaches to Transition, Handover, and Withdrawal*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Gastone Breccia, *Guerra all'ISIS. Diario dal fronte curdo*, Bologna, Il Mulino, 2016.

Andrea Carati, *La politica di difesa italiana di fronte ai cambiamenti in ambito Nato, Ue e della leadership americana*, in *L'Italia fra nuove politiche di difesa e impegni internazionali*, ISPI Studies, 2012.

Andrea Carati e Andrea Locatelli, *Cui prodest? Italy's questionable involvement in multilateral military operations amid ethical concerns and national interest*, in «International Peacekeeping», Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 86-107.

Michela Ceccorulli e Fabrizio Coticchia, *Multidimensional Threats and Military Engagement: The Case of the Italian Intervention in Libya*, in «Mediterranean Politics», Vol. 20, No. 3, 2015, pp. 303-321.

Michela Ceccorulli e Fabrizio Coticchia, *Italy's military interventions and new security threats: The cases of Somalia, Darfur and Haiti*, in «Contemporary Politics», Vol. 22, No. 4, 2016, pp. 412-431.

David Chandler e Timothy D. Sisk (a cura di), *Routledge Handbook of International Statebuilding*, Abingdon, Routledge, 2015.

Ilio Ciceri, *Le operazioni di polizia nel peacekeeping. Dalla situazione post-crisi ad una situazione di maggiore stabilità sociale*, in Ida Caracciolo e Umberto Montuoro (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Collana di Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati – Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, pp. 317-329.

Alan Collins (a cura di), *Contemporary Security Studies*, third edition, Oxford, Oxford University Press, 2013.

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

Fabrizio Coticchia e Francesco N. Moro, *Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13* in «The International Spectator», Vol. 49, No. 1, 2014, pp. 133-148.

Fabrizio Coticchia e Francesco N. Moro, *Learning from Others? Emulation and Change in the Italian Armed Forces Since 2001*, in «Armed Forces & Society», Vol. 42, No. 4, 2016, pp. 696-718.

Eugenio Cusumano, *Outsourcing military training: The role of security networks in foreign military assistance*, paper, European University Institute, 2011.

Eugenio Cusumano e Marian Corbe (a cura di), *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, London, Palgrave Macmillan, 2017

Melissa G. Dalton, Hijab Shah, Shannon N. Green e Rebecca Hughes, *Oversight and Accountability in U.S. Security Sector Assistance: Seeking Return on Investment*, Report, Washington, D.C., Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2018.

Courtney J. Dean, *Why Security Force Assistance Fails*, Thesis, Fort Leavenworth (Kansas), School of Advanced Military Studies - United States Army Command and General Staff College, 2016.

Mark Duffield, *Le guerre postmoderne*, Bologna, Il Ponte, 2003.

Cristiana Era, *NRDC Security Force Assistance model between resources rationalization and methodology innovation: towards a new NATO doctrine?*, in «Informazioni della Difesa», 2015.

James D. Fearon e David D. Laitin, *Ethnicity, insurgency, and civil war*, in «American Political Science Review», Vol. 97, No. 1, 2003, pp. 75-90.

Brian Fishman, *The Master Plan: ISIS, al Qaeda, and the Jihadi Strategy for Final Victory*. New Haven, Yale University Press, 2016.

Paolo Foradori e Giampiero Giacomello (a cura di), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Bologna, Il Mulino, 2014.

Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), *L'Italia e le missioni internazionali*, Roma, Documenti dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), 2012.

Cristiano Galli, *La funzione Security Force Assistance basata sulle Funzioni Essenziali (FB SFA)*, in «Informazioni della Difesa», 2015, pp. 39-44.

Florence Gaub, *Culture matters: improving security force assistance to Iraq and Afghanistan*, in Christopher M. Schnaubelt (a cura di), *Complex Operations: NATO at war and on the margins of war*, Roma, NATO Defense College, 2010, pp. 81-96

Andrea Gilli, Alessandro R. Ungaro e Alessandro Marrone, *The Italian White Paper for International Security and Defence*, in «The RUSI Journal», Vol. 160, No. 6, 2015, pp. 34-41.

T. X. Hammes, *Raising and Mentoring Security Forces in Iraq and Afghanistan*, in «Orbis», Vol. 60, No. 1, 2016, pp. 52-72.

Albert O. Hirschmann, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milano, Bompiani, 2002.

Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Coticchia, *Italian Military Operations Abroad. Just Don't Call It War*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

Robert Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, in «World Politics», Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

Mary Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999.

Mara Karlin, *Why Military Assistance Programs Disappoint: Minor Tools Can't Solve Major Problems*, in «Foreign Affairs», Vol. 96, No. 6, 2017, pp. 111-120.

Terrence K. Kelly, Nora Bensahel e Olga Oliker, *Security Force Assistance in Afghanistan. Identifying Lessons for Future Efforts*, Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2011.

Walter C. Ladwig III, *Training Foreign Police: A Missing Aspect of U.S. Security Assistance to Counterinsurgency*, in «Comparative Strategy», Vol. 26, No. 4, 2007, pp. 285-293.

Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad (a cura di), *The Cambridge History of Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Brynjar Lia, *Understanding jihadi proto-states*, in «Perspectives on Terrorism», Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 31-41.

Edward N. Luttwak, *Toward post-heroic warfare*, in «Foreign Affairs», Vol. 74, 1995, pp. 109-122.

Esther Marchetti, *Private Military and Security Companies: il caso italiano nel contesto internazionale*, Roma, IAI, 2013.

Francesco Marone, *Perché l'intelligence fallisce: il caso dell'11 settembre*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 2, 2017, pp. 259-288.

Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, luglio 2015, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf.

Sergio Molinari, Davide Bucci, Sid'Ahmed Ely Ahmed, Manuela Alderisi, Alessandro Bozzo, Clemente Casoria, Nikola Hristovski, Natale Pizzimenti, Alberto Valent e Cristian Zolli, *La Polizia di stabilità nei moderni scenari operativi*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 7, 2017.

J. E. Mueller, *Retreat from doomsday: The obsolescence of major war*, New York, Basic Books, 1989.

NATO, *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance (SFA)*, Allied Joint Publication-3-16, NATO Standardization Office (NSO).

NATO, *Allied Joint Doctrine for Special Operations*, Allied Joint Publication-3.5, NATO Standardization Office (NSO).

Alex Needs, *Improvise, adapt and fail to overcome? Capacity building, culture and exogenous change in Sierra Leone*, in «Journal of Strategic Studies», in stampa (pp. 1-23).

Angelo Panebianco, *Il paese disarmato*, in «Il Mulino», n. 5 (1993), pp. 898-904.

Leslie Adrienne Payne e Jan Osburg, *Leveraging Observations of Security Force Assistance in Afghanistan for Global Operations*, Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2013.

Derek S. Reveron, *Exporting Security. International Engagement, Security Cooperation, and the Changing Face of U.S. Military*, Washington, Georgetown University Press, 2010.

Silvio Riondato, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella Legge di riforma 21 luglio 2016, N. 145*, in «Diritto Penale Contemporaneo», n. 5, 2017, pp. 287-313.

Natalino Ronzitti, *Missioni all'estero, arriva la legge*, in AffariInternazionali, 10 giugno 2017.

Chiara Ruffa, *"Just Deploy and Always Call It Peacekeeping!" Italian Strategic Culture and International Military Operations*, in Malena Britz (a cura di), *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture*, Palgrave Macmillan, 2016.

Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1991.

Jesse Dillon Savage e Jonathan D. Caverley, *When human capital threatens the Capitol: Foreign aid in the form of military training and coups*, in «Journal of Peace Research», Vol. 54, No. 4, 2017, pp. 542-557.

Carl Schmitt, *Teoria del partigiano. Integrazione al concetto del politico*, Milano, Adelphi, 2005.

Richard H. Schultz, Jr., *Security Forces Assistance and Security Sector Reform*, JSOU Report 13-5, Joint Special Operations University, 2013.

Michael Shurkin, John Gordon IV, Bryan Frederick, Christopher G. Pernin, *Building Armies, Building Nations. Toward a New Approach to Security Force Assistance*, Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2017.

Eduard Simion e Alexandru Kis, *New Features of the NATO Centres of Excellence in Support of the North-Atlantic Alliance Transformation*, in «International Conference Knowledge-Based Organization», Vol. XXII, No. 1, 2016, pp. 119-125.

Rupert Smith, *L'arte della guerra nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*, Washington, SIGAR, 2017.

Donald Stoker, *The History And Evolution of Foreign Military Advising and Assistance*, in Donald Stoker (a cura di), *Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization, 1815-2007*, New York, Routledge, 2008.

Mario Stoppino, *Potere e teoria politica*, edizione riveduta e accresciuta, Milano, Giuffrè, 2001.

Shiping Tang, *The security dilemma: A conceptual analysis*, in «Security Studies», Vol. 18, No. 3, 2009, pp. 587-623.

Michele Taufer, *Il ruolo dell'Esercito nei programmi di capacity building nazionali*, Roma, Ce.SI, 2017.

Giulia Tercovich, *Italy and UN peacekeeping: Constant transformation*, in «International Peacekeeping», Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 681-701.

Massimiliano Trentin (a cura di), *L'ultimo califfato. L'Organizzazione dello Stato islamico in Medio Oriente*, Bologna, Il Mulino, 2017.

Lorenzo Vidino, Francesco Marone e Eva Entenmann, *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Milano, ISPI / PoE-GWU / ICCT – The Hague, 2017.

Stephen Watts, *A Competing Risks Approach to Security Sector Assistance for Fragile States*, in «Lawfare», 1 May 2016, <https://www.lawfareblog.com/competing-risks-approach-security-sector-assistance-fragile-states>.

Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. di Pietro Rossi, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1974.

Paul D. Williams (a cura di), *Security Studies: An Introduction*, second edition, Abingdon, Routledge, 2013.

SITOGRAFIA

Ministero della Difesa: <https://www.difesa.it/>

Ministero della Difesa, Operazioni internazionali:
http://www.esercito.difesa.it/Operazioni/Operazioni_oltremare

Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS): www.cemiss.difesa.it/

Centro Nazionale per la SFA: www.esercito.difesa.it/organizzazione/capo.../Descrizione-Centro-SFA.aspx

NATO: <https://www.nato.int/>

NATO Centres of Excellence: www.act.nato.int/centres-of-excellence

NATO Stability Policing COE: www.nspcoe.org/

NATO Defence College: www.ndc.nato.int/

CoESPU - Center of Excellence for Stability Police Units: <https://www.coespu.org/>

EUROGENDFOR: <http://www.eurogendfor.org/>

U.S. Defence Department: <https://www.defense.gov>

U.S. Army: <https://www.army.mil/>

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR): <https://www.sigar.mil/>

U.S. National Defence University: www.ndu.edu/

RAND Corporation: <https://www.rand.org/>

Fund for Peace: <http://global.fundforpeace.org/index.php>

NOTA SUL Ce.Mi.S.S. e NOTA SULL'AUTORE

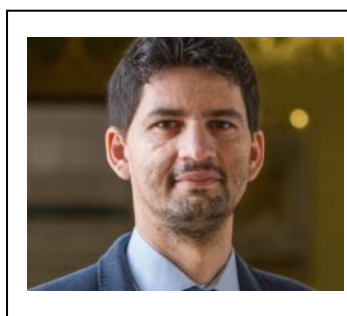
Ce.Mi.S.S.¹⁴³

Il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito nel 1987 con Decreto del Ministro della Difesa, il Ce.Mi.S.S. svolge la propria opera valendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

Francesco Marone



Francesco Marone ha una laurea con lode in Scienze politiche e un Dottorato di ricerca in Scienza politica.

Attualmente è *Research Fellow* presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano.

Insegna *International Politics* presso l'Università degli Studi di Pavia, dove è anche membro del Gruppo di ricerca sulle politiche di sicurezza nell'ambito del Progetto strategico di Ateneo "Verso una *governance* del fenomeno migratorio".

È, inoltre, *Associate Fellow* dell'International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), nei Paesi Bassi.

Ha trascorso soggiorni di ricerca in Regno Unito, Israele, Croazia e Paesi Bassi.

I suoi interessi di ricerca includono la sicurezza nazionale, il terrorismo e i processi di radicalizzazione, i conflitti armati, la criminalità organizzata.

È autore di numerose pubblicazioni su questi temi, in italiano, inglese e arabo.

143 <http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx>



*Stampato dalla Tipografia del
Centro Alti Studi per la Difesa*

ISBN 978-88-99468-76-7



9 788899 468767 >