Capitolo 1

Perché un Libro Bianco?

1. Quando il 9 novembre del 1989 la caduta del muro di Berlino pose fine alla contrapposizione tra il blocco sovietico e quello occidentale, si sperava nell'avvio di un processo globale virtuoso di convivenza pacifica e che le crisi si sarebbero potute risolvere con l'uso sapiente della diplomazia, dell'economia e degli organismi sovrannazionali.

2. I successivi vent'anni, tuttavia, hanno dimostrato che tale previsione era stata ottimistica: aree del mondo che erano stabili sono divenute in breve tempo sede di orrende atrocità e di crimini contro l'umanità che si ritenevano sepolti per sempre. Nello stesso tempo, situazioni di crisi preesistenti alla "Guerra Fredda" si sono riaccese e acuite generando effetti nelle aree contermini. L'avvio del processo di globalizzazione ha portato ricchezza e sviluppo in molte aree, ma ha creato anche forti disparità sociali e trasferimenti di ricchezze e di strumenti produttivi. L'aspirazione a modelli sociali democratici e partecipativi ha plasmato una nuova generazione di persone, che sono così divenute consapevoli delle proprie tradizioni, diritti e valori, ma ha anche dato il via alla rinascita dei nazionalismi e a contrapposizioni basate sull'intolleranza, a lotte settarie e alla competizione per le risorse primarie. La rivoluzione avviata dall'informatica e dalle nuove tecnologie, che sembrava offrire all'uomo la possibilità di ottenere di più dal pianeta, si è dovuta confrontare con la crescente consapevolezza della difficile sostenibilità di taluni modelli che prevedono lo sfruttamento intensivo delle risorse, per il cui controllo sorgono nuove situazioni di crisi e di conflitto.

3. Con questi presupposti, non è certo possibile prevedere quali effetti provocheranno in futuro tali orientamenti, ma la tendenza ad una diffusa instabilità appare certamente destinata a permanere quanto meno nel futuro prossimo. Le dinamiche che la caratterizzano, al contrario, sembrano divenire sempre più violente e sempre meno confinate nei luoghi ove esse si generano. Fenomeni quali quelli del Califfato e di destabilizzazione di regioni importanti del nostro vicinato per motivi sociali, economici, sanitari, fideistici o di più tradizionale politica di potenza, ci impongono di guardare a tali eventi con preoccupazione. Preoccupazione che nasce dalla consapevolezza di dover assicurare nel lungo termine e con i nostri alleati quella condizione di sufficiente deterrenza, che è funzionale a prevenire futuri conflitti nelle regioni euro-atlantica ed euro-mediterranea e dalla responsabilità di dover anticipare, impedire ed eventualmente gestire eventi che dalle situazioni d'instabilità si possono generare in termini di minacce e attacchi alla nostra integrità nazionale, alla nostra sovranità ed ai nostri interessi vitali, non escludendo anche i rischi generati da migrazioni di massa, pandemie, terrorismo e criminalità.

4. In tale prospettiva, la "funzione Difesa" e il suo strumento operativo rappresentato dallo Strumento militare, costituiscono un elemento imprescindibile del sistema nazionale posto a tutela e garanzia delle nostre libertà. Libertà conquistata col sacrificio delle generazioni passate e che è la condizione prima per la salvaguardia delle libere istituzioni e dei diritti dei cittadini.

5. Di fronte ad una situazione di crescente instabilità e insicurezza internazionale, quindi, vi è oggi per l'Italia un grande bisogno di affrontare con razionalità, metodo e lungimiranza il problema della sicurezza e della difesa del Paese, non limitandosi alla pur doverosa gestione degli eventi improvvisi, ma sviluppando una strategia più ampia e omnicomprensiva che coinvolga anche tutte le capacità esprimibili dalla nostra società. La difesa dello Stato, infatti, non può e non deve limitarsi

esclusivamente all'azione, comunque indispensabile, svolta dalle Forze armate nel proprio ambito di competenza. Deve costituire un unicum ove ogni segmento della società, in funzione delle proprie attitudini e capacità, concorre alla creazione di quella ampia e coordinata cornice di sicurezza che è reale garanzia di libertà per il nostro Paese.

6. Questa sfida richiede che il Governo e il Parlamento s'interroghino sui grandi temi della sicurezza e della difesa del Paese, al fine di giungere alla definizione di una strutturata Strategia di Sicurezza Nazionale che sia in grado di affrontare e gestire in modo coordinato e sinergico i problemi di sicurezza che attendono l'Italia nel futuro.

7. Inoltre, l'intensa attività condotta dalla Difesa nei teatri d'intervento richiede di dedicare una rinnovata attenzione al tema del "comando delle Forze armate", in particolare nel corso delle operazioni militari, anche alla luce delle numerose missioni condotte a sostegno della stabilità internazionale negli ultimi decenni. Ferme restando le attribuzioni degli organi costituzionali appare utile una riflessione sull'adeguatezza degli organi decisionali e le connesse strutture di supporto, costituiti negli anni per far fronte a situazioni di crisi o di emergenza. Il loro funzionamento, infatti, risente fortemente sia del limitato scopo a essi conferito all'atto della loro costituzione, sia dell'assenza di una specifica normativa di livello primario che ne definisca attribuzioni e configurazione. È, quindi, opportuno studiare nuove soluzioni al fine di assicurare la giusta collocazione al delicato processo decisionale relativo all'esercizio della forza militare, nel rispetto degli inderogabili principi costituzionali e delle ineludibili esigenze di tempestività ed efficacia.

8. In tale ottica e con tale prospettiva si colloca l'iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale di questo Libro Bianco, che ha il triplice scopo di:

   - indicare, con una prospettiva di medio termine, quale strumento militare meglio possa affrontare le sfide e le opportunità che sono di pertinenza del dicastero della Difesa in tema di sicurezza internazionale e di difesa;

   - individuare quale modello di governance e di conseguente organizzazione meglio possa garantire al Dicastero la sua rispondenza a moderni criteri di efficacia, efficienza ed economicità, per consentire alla Difesa di affrontare con successo le sfide odierne e future.

   - sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di contribuire in modo organico allo sforzo del Paese per sviluppare l'indispensabile cornice di sicurezza cui si faceva prima riferimento.

9. Gli elementi contenuti nel presente Libro Bianco costituiscono la base per lo sviluppo delle soluzioni attuative che dovranno essere affinate e realizzate in tempi rapidi, secondo le indicazioni delineate nel capitolo finale.

Quale Strumento militare per la sicurezza internazionale e la difesa

10. Gli italiani della nostra generazione hanno vissuto un lungo periodo nel quale è stato possibile usufruire di una cornice di sicurezza ampia e nella quale la partecipazione agli sforzi della comunità internazionale per la pace e la stabilità internazionale poteva essere il risultato di una "scelta". La situazione odierna non consente di sottovalutare che il coinvolgimento diretto in talune delle crisi in atto o potenziali potrebbe diventare un impegno inevitabile. E', dunque, necessario prevenire l'insorgere di tali situazioni e intervenire opportunamente, in caso d'insuccesso, per contenerle prima che le stesse divengano troppo grandi perché siano affrontate con limitati sacrifici.

11. La crisi economico-finanziaria e la necessità di contenere il debito pubblico, tuttavia, non consentono al Paese di fornire, nel breve termine, tutte le risorse che sarebbero necessarie per affrontare queste sfide con tutti gli strumenti auspicabili e in tutte le situazioni. Mediante una sapiente scelta e uso degli strumenti che sarà possibile rendere disponibili, occorre individuare le corrette priorità d'azione e i più opportuni modi d'intervento per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici che s'intendono comunque conseguire.

12. In secondo luogo, occorre compendiare la duplice esigenza di predisporre quanto necessario per fronteggiare nell'immediatezza le situazioni di crisi in cui il Paese è coinvolto e di preservare, in una prospettiva più ampia e di lungo termine, la capacità di affrontare situazioni di conflittualità di natura tradizionale. Quest'ultima evenienza, oggi percepita come meno probabile, non può essere trascurata poiché è in grado di compromettere più di ogni altra circostanza gli interessi vitali nazionali, inclusa la sopravvivenza stessa dello Stato.

13. Infine, occorre comprendere come e quanto le differenti Organizzazioni Internazionali cui l'Italia aderisce concorrano alla sicurezza internazionale e alla difesa del Paese. L'adesione all'Alleanza atlantica è vitale per la sua funzione strategica e utile anche per ridurre l'impatto complessivo della funzione difesa sul bilancio nazionale. In quest'ottica va valutato come tale partecipazione richieda di dover far fronte a una giusta suddivisione delle responsabilità, che sia proporzionale alle potenzialità complessive del Paese. La partecipazione al processo d'integrazione europea nel campo della difesa, d'altra parte, richiede di interrogarsi su quali strumenti politici e normativi vadano sviluppati per renderlo produttore di maggiore sicurezza. Da ultimo, la necessità di contribuire alle iniziative di pace delle Nazioni Unite, rende necessario predisporre tutte quelle attività che possono rendere credibile il ruolo del Paese nell'Organizzazione.

La riforma interna del dicastero della Difesa

14. Il dicastero della Difesa sta affrontando un momento storico complesso e caratterizzato da pressanti esigenze, le quali richiedono di agire rapidamente ed efficacemente al fine di preservare, e in una prospettiva di più lungo termine rafforzare, la funzione fondamentale che esprime. Allo stesso tempo, il Governo sta puntando a un'ampia riforma della Pubblica Amministrazione, al fine di dotare lo Stato di strumenti moderni per lo sviluppo delle attività cui è preposto. Pur nella tutela delle peculiarità connesse alle funzioni da svolgere, quindi, è interesse del Paese che anche la Difesa s'inserisca in tale momento riformatore.

15. Inoltre, occorre evidenziare come lo Strumento militare sia stato oggetto negli ultimi venti anni di diversi adeguamenti per rispondere a molteplici esigenze contingenti. La recente legge n° 244 del 2012, peraltro, ha disposto una rilevante contrazione numerica delle Forze armate, per un volume pari a circa il 25% della sua consistenza, e introdotto nuove modifiche organizzative. Appare quindi evidente l'esigenza di procedere a una più organica e completa revisione della governance della Difesa, la quale, riprendendo lo spirito della riforma Andreatta del 1997 e attuandola pienamente, possa portare a una struttura realmente integrata e distinta da maggiore efficacia efficienza e, soprattutto, economicità di funzionamento.

16. Il tema del personale rappresenta una delle criticità più rilevanti per la Difesa che negli ultimi due decenni ha visto rendere concrete importanti riforme, quali la sospensione della leva e l'introduzione del "modello professionale" e del servizio militare femminile. Oggi, dopo un sufficiente periodo di esperienze di funzionamento e di parziali adattamenti di legge, emerge chiara l'esigenza di rivedere in modo sistematico, rinnovandolo, armonizzandolo e rendendolo più semplice, sia il corpo normativo che regola il processo di arruolamento e di progressione di carriera, sia i provvedimenti che definiscono il quadro giuridico generale di riferimento per il personale.

17. La necessità di una guida più coordinata e trasparente, infine, richiede che siano modificati anche alcuni processi decisionali e di funzionamento interno, per garantire una più efficace direzione politica del dicastero e una sua migliore interconnessione con gli altri Ministeri, nell'ambito di un'azione unitaria di Governo del Paese condotta da parte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per quanto attiene alla cooperazione tra le istituzioni, inoltre, appare necessario anche indagare su come migliorare i necessari rapporti con il sistema degli enti regionali e locali. La proiezione delle funzioni della Difesa verso azioni e interventi non esclusivamente militari, ad esempio per le attività concorsuali in caso di gravi calamità, richiede, infatti, una riflessione sulle esigenze di integrazione e di coordinamento con i poteri locali e le funzioni pubbliche dislocate nel sistema delle autonomie che andrà sviluppata.

La Difesa e lo Stato

18. La funzione svolta dalla Difesa è prevista costituzionalmente e fondamentale per lo Stato poiché ne preserva l'esistenza stessa e crea quella cornice di sicurezza che è condizione indispensabile per lo sviluppo del Paese. In periodi di crisi e transizioni, come quello che stiamo vivendo, appare tuttavia indispensabile ulteriormente rinsaldare la connessione forte e vitale che dovrebbe sempre esistere tra la Difesa e gli altri Dicasteri, tra le Forze armate e gli altri strumenti d'azione del Paese e tra i militari e il resto dei cittadini, per realizzare quella compenetrazione tra le diverse parti del medesimo organismo che è funzionale alla vita stessa della nostra comunità.

19. E' esigenza primaria per il nostro Paese far meglio comprendere i compiti, le funzioni e le peculiarità della Difesa e dei "cittadini in divisa" che la servono, al fine di assicurare una piena conoscenza dei fatti, delle esigenze, dei vantaggi e dei possibili rischi correlati. Su questa base i cittadini e i loro rappresentanti eletti potranno giungere a decisioni razionali e pienamente informate e a una piena assunzione di responsabilità in un settore critico come quello della Difesa. In tale processo, essenziale rimane l'opera di confronto e raccordo tra il Governo e il Parlamento, per la quale dovranno essere sviluppate nuove modalità di informazione e relazione, nel rispetto delle rispettive competenze costituzionali.

20. Affrontare in chiave moderna il problema della sicurezza e difesa del Paese richiede un approccio omnicomprensivo e multi-disciplinare. Occorre interrogarsi su come vada sviluppato l'insieme delle differenti capacità che consentono al Paese di essere più sicuro e se sia ipotizzabile un'evoluzione dello stesso concetto di "difesa" per renderlo più allargato e inclusivo anche delle diverse prospettive e capacità che lo animano. Tale concetto, peraltro, ben s'integra con quanto previsto dalle innovazioni avviate dal Governo nell'ambito della riforma del cosiddetto "terzo settore", in particolare in merito al ruolo e alle funzioni del Servizio Civile Nazionale. In questo sforzo, l'elemento di raccordo che dovrebbe sottintendere tal evoluzione è costituito dai valori condivisi che permeano l'esistenza stessa del nostro Paese.

21. Una reale condivisione del medesimo quadro di valori tra i cittadini e le loro Forze armate richiede una costante comunicazione e un'assidua interazione tra le parti, la quale faccia della trasparenza, della pubblica utilità e della critica costruttiva, le basi del rapporto di fiducia che deve sempre esistere tra istituzioni e cittadini.

22. Con l'intento di contribuire allo sforzo compiuto dall'intera comunità nazionale, il presente lavoro intende dare un preciso e deciso impulso alla trasformazione dello Strumento militare in chiave di maggiore efficienza, efficacia ed economicità di gestione. Costituisce il punto di partenza per una complessa opera di riforma e adeguamento delle nostre Forze armate, oltre che la base per l'avvio di un'ampia e matura riflessione in merito ai temi della sicurezza internazionale e della difesa. Il periodo storico che viviamo lo richiede, i cittadini che giornalmente osservano i gravi avvenimenti internazionali lo chiedono ed è nostro dovere quale Governo fare ogni sforzo possibile per affrontare con determinazione questi problemi e dare le migliori risposte possibili nell'interesse del Paese.

Capitolo 2

Il quadro strategico

L'evoluzione dello scenario strategico

23. Il sistema delle relazioni internazionali presenta un elevato grado di complessità dovuta all'interconnessione di numerosi fattori e attori. Ciò costituisce al tempo stesso un elemento di dinamicità e di forza dell'intero sistema, ma anche di vulnerabilità perché le perturbazioni e le crisi si propagano facilmente e rapidamente. L'Italia è profondamente inserita nel sistema internazionale, sotto ogni punto di vista. Trae vantaggi e beneficia di questa forte interconnessione e la alimenta in maniera non trascurabile. Oltre a quella tecnologica e commerciale, anche la dimensione delle conoscenze e della cultura fanno del nostro Paese un attore non marginale.

24. L'Italia, peraltro, presenta alcune sensibilità generate dalla sempre crescente interazione e interdipendenza con il resto del mondo, a causa della sua posizione geografica e della dipendenza dall'estero in termini di approvvigionamento di risorse. Come conseguenza, producono effetti sull'Italia quasi tutti i fenomeni sociali, culturali, economici o politici che in varia misura alterano gli equilibri esistenti sia a livello globale, sia regionale.

25. La politica generale dell'Italia, e la politica di difesa in particolare, non possono, quindi, prescindere da una visione ampia e diversa dei problemi e delle dinamiche in atto, proiettate su scala globale e capaci di abbracciare contemporaneamente molteplici dimensioni. L'opzione rappresentata da una politica di difesa focalizzata totalmente su alcune specifiche aree geografiche oppure su alcuni definiti fattori di rischio non appare coerente con le esigenze strategiche di un Paese così profondamente inserito nelle dinamiche globali. D'altra parte, stante le effettive dimensioni del Paese e dei suoi interessi complessivi, questa esigenza impone l'adozione di un rigoroso realismo nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti d'intervento. Ogni differente scelta che facesse deflettere verso un approccio "non realista" ai problemi della sicurezza internazionale si tramuterebbe in un forte dispendio di risorse e in una tutela degli interessi nazionali molto meno che ottimale.

26. Il presente Libro Bianco, pertanto, non poteva che svilupparsi da una preliminare individuazione dei fattori più rilevanti che caratterizzano l'attuale ambiente internazionale e delle principali tendenze che ne condizionano l'evoluzione. Tale sforzo si è reso necessario non tanto per proporre un modello predittivo e deterministico delle future minacce o rischi alla sicurezza nazionale, quanto invece per ridurre il livello d'indeterminazione e d'incertezza che caratterizza l'analisi, individuando un più preciso ambiente di riferimento all'interno del quale operare le differenti scelte.

27. Nell'ambito delle Linee Guida a questo documento si è affermato che l'attuale periodo è contraddistinto da due fenomeni geopolitici concorrenti e concomitanti: una progressiva globalizzazione dei fenomeni e delle problematiche, che tende a trasformare il mondo in un "villaggio globale" ad alto livello d'interconnessione e, almeno per una parte del mondo, ad alta interdipendenza, e un parallelo processo di frammentazione, che genera indebolimento strutturale e destabilizzazione specialmente delle identità statali meno forti o di nuova costituzione.

28. L'attuale situazione internazionale è caratterizzata da una diffusa e frequente instabilità, foriera di conflitti non sempre limitati e catalizzata da fattori politici, sociali, economici, ambientali o fideistici.

Questo appare più probabile nelle aree con problemi economico-sociali o che il processo di trasformazione globale post guerra fredda ha privato di riferimenti tradizionali di guida e stabilità. Diversi fattori interagiscono nell'influenzare il futuro scenario di sicurezza internazionale e nel favorire la tendenza a creare nuove situazioni d'instabilità in aggiunta a quelle irrisolte del secolo scorso. Fra essi se ne possono indicare i più rilevanti.

29. **Mutamento degli equilibri di potere a livello globale**. Il processo di progressiva affermazione di un nuovo equilibrio a livello mondiale su base policentrica o, secondo alcuni, su base a-centrica e regionale, derivante dall'affermazione di nuove potenze emergenti, potrebbe portare, già nel medio termine, a nuove sfide politiche, economiche o militari. Di qui il possibile insorgere di nuove situazioni di conflitto, magari localizzate, ma potenzialmente di rilevante impatto per il Paese, per l'Europa e per l'Alleanza atlantica. A livello globale, guerre tradizionali tra Stati per il controllo delle risorse o per il riaccendersi di situazioni irrisolte nel tempo, potrebbero provocare un effetto domino con un allargamento delle situazioni di crisi. A livello regionale, mutamenti degli equilibri di potere, quali quelli prodotti da situazioni di conflitto nella regione euro-atlantica, dall'indebolimento o dall'inefficacia della azione dell'Alleanza atlantica e dagli squilibri tra le risorse per la difesa e le sfide alla sicurezza da affrontare, potrebbero rendere meno improbabili nuove situazioni di conflitto.

30. **Cambiamenti delle strutture politiche**. Sembra rallentare il processo, caratterizzante il decennio trascorso, di progressiva transizione di regimi autocratici o illiberali verso forme di maggiore democrazia. Sebbene per molte popolazioni sia ormai acquisita la coscienza di potervi aspirare, la reale possibilità di giungere a un compiuto sistema democratico non è sempre garantita in un numero crescente di casi. Tale situazione, acuita da crisi economiche e sociali, può portare a fenomeni di instabilità interna e a guerre civili anche in Paesi che oggi appaiono stabili.

31. **Maggiore influenza e pervasività delle tecnologie**. L'attuale velocità dei cicli di ricerca e sfruttamento delle tecnologie, unitamente al processo d'innovazione derivante dall'uso integrato di quelle esistenti o emergenti, porterà a una maggiore accelerazione al cambiamento. Parimenti, il tradizionale margine di superiorità tecnologica detenuto dalle capacità per uso militare si è eroso a vantaggio delle tecnologie di uso civile, dove sovente quest'ultime sono disponibili anche a costi inferiori, determinando una più ampia possibilità di accesso alle tecnologie, comprese quelle più sofisticate. Questo amplierà le possibilità del loro uso da parte di attori non statali per offendere eventuali nemici o oppositori, significativamente diminuendo la capacità di prevenzione e controllo degli organi statali preposti.

32. **Centralità delle reti informatiche**. Il mondo sta divenendo sempre più connesso e integrato e tale situazione porta alla possibilità di avere accesso universale alle conoscenze e all'informazione. La particolare dipendenza dell'Occidente da un sistema di reti informatiche che sia funzionante, sicuro e resiliente comporta l'affermazione di un nuovo dominio operativo, quello cibernetico, che dovrà essere presidiato e difeso. Gli effetti di attacchi cibernetici alle reti o ai servizi informatici possono essere particolarmente distruttivi per i Paesi occidentali e, se di successo, comportare effetti sulla società paragonabili a quelli di un conflitto combattuto con armi convenzionali.

33. **Cambiamenti demografici**. L'evoluzione demografica produrrà numerosi effetti sulla nostra società in termini di dinamiche economiche, sociali e di sicurezza. Per quanto attiene agli aspetti connessi con la sicurezza internazionale e la difesa, la diffusa povertà, gli elevati tassi di disoccupazione e la relativamente bassa scolarizzazione produrranno in molti Paesi tensioni sociali e spinte migratorie che potrebbero generare difficoltà anche nei Paesi oggetto di tali esodi. In Europa, limitati tassi di natalità e l'invecchiamento della popolazione potrebbero portare a tensioni intergenerazionali oltre che ad un impatto sulla disponibilità di personale giovane e qualificato per le strutture di sicurezza e difesa.

34. **Urbanizzazione**. Si stima che nel 2040 il 65% della popolazione mondiale vivrà in grandi agglomerati di città e che il 95% di questo incremento della popolazione urbana avverrà nelle mega-città dei Paesi in via di sviluppo. Tale processo avrà un rilevante impatto sulle dinamiche di gestione della sicurezza in tali Stati, sia incrementando i possibili conflitti nelle aree urbane per l'incapacità di

assicurare i bisogni primari di tali realtà, sia esasperando le difficoltà di eventuali interventi militari o di polizia, per la difficoltà di discriminare tra elementi combattenti e popolazione inerme.

35. **Scarsità di risorse naturali**. Le Nazioni in via di sviluppo hanno bisogno di crescenti livelli di energia e di materie prime per sostenere la loro crescita. La competizione per tali risorse potrebbe produrre un più elevato livello di tensione internazionale con conseguenti possibili conflitti. Più grave è la crescente scarsità di risorse vitali, quali l'acqua e il cibo, generata dalla crescita demografica, dai mutamenti climatici e da un utilizzo irrazionale dei territori. Essa è alla base di fenomeni di migrazione e potrebbe portare a una forte competizione, anche armata, per il possesso di tali risorse.

36. **Mutamenti climatici**. I cambiamenti del clima a livello globale hanno un crescente impatto sulle nostre società sempre più urbanizzate e dipendenti da territori ove l'intervento dell'uomo ha profondamente modificato l'equilibrio naturale esistente. In tale situazione, gli effetti dei fenomeni naturali diventeranno più pronunciati, trasformandosi più frequentemente in disastri naturali con effetti devastanti. Oltre che indebolire le capacità di resilienza complessiva delle nostre società, i disastri di larga portata potrebbero consentire ad attori opportunisti di conseguire vantaggi nello scenario internazionale in termini politici, finanziari ed economici.

37. **Globalizzazione delle risorse finanziarie**. I sistemi finanziari che gestiscono le risorse più importanti del pianeta tendono a essere sempre più interconnessi e non correlati a precise identità statali. Ciò provoca in alcuni casi una diminuzione della reale sovranità di molti Paesi, la difficoltà di gestire le situazioni di crisi a livello nazionale con gli strumenti tradizionali e l'aumento degli attori in ogni specifica situazione di crisi.

38. **Identitarismo localista**. La progressiva affermazione di realtà locali su base identitaria provoca un crescente indebolimento e frammentazione degli esistenti stati, con l'incapacità di gestire a livello centrale i fenomeni complessi che caratterizzano il XXI secolo. In taluni casi, tale debolezza apre la via all'affermazione di realtà non-statuali transnazionali su base confessionale o criminale, la cui violenza e velocità di diffusione hanno rilevanti impatti sulle condizioni di sicurezza regionale o globale. Gli effetti di tali situazioni di conflitto, infatti, potrebbero portare ad attacchi a infrastrutture critiche, a mutamenti con la forza di equilibri politici e alla compromissione dei flussi commerciali ed energetici. Di particolare gravità potrebbero essere le conseguenze derivanti dal possesso da parte di queste realtà di strumenti di offesa di natura chimica, batteriologica, radiologica o nucleare, la cui sola minaccia di utilizzo potrebbe avere gravi conseguenze politiche, sociali ed economiche.

39. **Diminuzione degli investimenti per la difesa**. Tale fenomeno è pronunciato nel mondo occidentale e si accompagna a una tendenza inversa nel resto del mondo, in particolare nelle potenze regionali. Per i Paesi occidentali, la contrazione delle spese militari è correlata a una diffusa minore sensibilità verso i temi della difesa nel confronto con altri problemi di natura economica e sociale. Protratta nel tempo, tale tendenza diminuirà la capacità di prevenzione e deterrenza dei Paesi occidentali, aumenterà il livello di possibili rischi e minacce alla sicurezza e comprometterà le capacità complessive di difesa sia degli interessi vitali e strategici, sia dei valori fondanti delle nostre strutture democratiche.

La sicurezza della regione euro-atlantica

40. La regione euro-atlantica non è definibile esclusivamente in termini di perimetro geografico, quanto piuttosto dalla comunanza dei valori e dal comune credo democratico che sono espressi dalla comunità di Stati che ne fanno parte. Dalla fine della Seconda Guerra mondiale il rapporto costruito tra gli Stati Europei e quelli Nord Americani ha rappresentato uno dei più saldi e duraturi pilastri dell'equilibrio mondiale. Esso ha assunto anche le vesti di un'alleanza militare – il Patto Atlantico – ma rappresenta in realtà, fin dalle origini, un legame molto più vasto e profondo.

41. E' un legame di valori condivisi, seppure vissuti con accenti diversi sulle due sponde dell'Atlantico. E' il frutto di una compenetrazione fra le rispettive economie che non ha eguali in nessun'altra sfera di rapporti fra nazioni. E' stato uno dei fattori propulsivi del cammino verso l'integrazione europea e

capace di coagulare un gruppo di nazioni in grado di lasciarsi alle spalle le divisioni del passato e di ricercare insieme la realizzazione dei valori fondanti dell'Occidente: libertà, pace, benessere e sviluppo. Anche da un punto di vista economico lo spazio euro-atlantico rappresenta un'area vitale per l'Italia: in tale zona, infatti, si sviluppano il 68% dell'import e il 75% dell'export commerciale nazionale, senza menzionare l'elevata compenetrazione industriale esistente e la struttura della filiera strategica delle attività comuni di ricerca tecnologica e di formazione professionale.

42. Appare dunque evidente come la regione euro-atlantica rappresenta il fulcro degli interessi nazionali e, in quanto tale, la sua sicurezza costituisce la priorità assoluta del Paese. Il dettato costituzionale di difesa della Patria come sacro dovere di ogni cittadino, dunque, si rende operativo anche mediante la più ampia difesa della pace e della stabilità nella regione euro-atlantica. Nell'ambito di tale architettura, la piena e convinta adesione nazionale all'Alleanza atlantica e lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione delle Difese dei Paesi dell'Unione europea, rappresentano le chiavi di volta per la tutela, anche per il futuro, della sicurezza e difesa nazionale e comportano non solo vantaggi ma anche precisi obblighi e oneri.

La sicurezza della regione euro-mediterranea

43. La posizione geografica, i flussi economico-commerciali e l'interconnessione storico-culturale, collocano il nostro Paese al centro di un'ampia zona geopolitica, con caratteristiche proprie e chiaramente definibili, denominata area euro-mediterranea. Essa rappresenta uno spazio complesso e molto diverso in termini di sistemi politici, sociali, economici, culturali e religiosi, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del mare Mediterraneo.

44. Tale gravitazione congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, del Mar Nero, quella mediterranea del Medioriente e il Maghreb. In alcune di queste, profondi sconvolgimenti economici, politici e sociali hanno generato nuovi e violenti fenomeni criminali, sanguinose guerre civili e il radicamento del terrorismo e dell'insurrezione transnazionale, che vede nell'immigrazione clandestina e nel proselitismo militante potenziali strumenti di diffusione anche in Europa. Queste criticità e la dipendenza energetica da taluni di questi Paesi, rendono la stabilita della regione euro-mediterranea un vitale interesse nazionale.

45. Proprio nella regione Euro-mediterranea si assistite all'indebolimento delle strutture statali tradizionali e al perseguimento di modelli sociali e culturali alternativi a quello democratico. In tempi recenti, questo fenomeno si è acuito per l'affermarsi di gruppi in grado di prendere il controllo d'intere aree sulle quali esercitare un potere civile, militare, economico e giudiziario. La globalizzazione dell'informazione, peraltro, permette a questi gruppi di esportare con successo il proprio modello, con il risultato di diffondere rapidamente il loro credo e di replicarsi anche a grande distanza geografica.

46. E' particolarmente allarmante l'evoluzione del terrorismo da una configurazione tesa esclusivamente a minare la solidità delle istituzioni esistenti a una che prevede la loro piena e ufficiale sostituzione. Il terrorismo, infatti, potendo contare su basi d'appoggio di tipo statale, sia pure non riconosciute dalla comunità internazionale, evolve dalla condizione in cui necessitava comunque di occultarsi e nascondersi ad una in cui sfida apertamente le istituzione e gli equilibri locali, regionali e globali.

47. La minaccia rappresentata da attori capaci di coniugare con successo azioni di tipo terroristico transnazionale, criminale, militare e mediatico, porta ad un superamento dei tradizionali concetti di "sicurezza" e "difesa" ed a una progressiva evoluzione degli strumenti necessari per affrontare i problemi di sicurezza interna e difesa esterna. Tale mutazione evoca la necessità di una più ampia capacità di risposta integrata intergovernativa, nella quale il contributo dello Strumento militare rappresenta comunque un elemento essenziale.

48. La complessità delle situazioni e la diversità degli attori che agiscono in tale area rendono al momento non ipotizzabile un sistema di sicurezza regionale che sia stabile ed efficace. Nel medesimo tempo, la prossimità geografica e la diretta influenza sull'Italia degli eventi che in tale zona si sviluppano, non consentono di ignorare l'evoluzione di varie situazioni di crisi e di stato di

conflitto presenti nell'area. Queste situazioni, se non adeguatamente affrontate e composte, potrebbero ulteriormente compromettere la già fragile situazione di sicurezza regionale.

49. In tale ottica, vi è dunque un interesse vitale nazionale a operare affinché la regione euro-mediterranea possa evolvere verso una situazione di maggiore stabilità, progresso economico e rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, nel cui ambito il processo di competizione democratica possa sostituire quello della contrapposizione conflittuale. L'attuale situazione, tuttavia, evidenzia come lo stato delle cose sia ancora lontano dalla condizione desiderata e come sia necessario per il Paese assumere responsabilità maggiori e un ruolo di partecipante attivo allo sforzo della comunità internazionale per risolvere tali situazioni di crisi.

50. In definitiva, per l'Italia non è possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale. Mentre nel contesto euro-atlantico la partecipazione a consolidati meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva (Alleanza atlantica e Unione Europea) assicura al Paese un'adeguata condizione di sicurezza, la possibilità di creare analoghe condizioni nella regione euro-mediterranea richiede che la stessa divenga l'ambito di azione prioritario degli interventi nazionali.

51. La regione euro-mediterranea, tuttavia, non rappresenta un sistema chiuso o non influenzato dalle dinamiche che avvengono in altre zone, in particolare in quelle a essa direttamente adiacenti. Non è possibile, infatti, affrontare talune situazioni di crisi che si sviluppano nelle aree di più diretto interesse senza un'ampia comprensione delle dinamiche complesse che le hanno generate e un coinvolgimento nelle iniziative tese alla loro risoluzione. Per la tutela degli interessi nazionali e per il consolidamento della cornice di sicurezza e difesa, pertanto, particolare interesse rivestono le aree del Mashreq, del Sahel, del Corno d'Africa e dei Paesi del Golfo Persico:

a. **Il Mashreq**. Con il termine Mashreq, inteso quale sinonimo di "non-Maghreb", si individua generalmente l'insieme dei paesi arabi che si trovano a est rispetto al Cairo. Si tratta quindi della macroregione orientale del mondo arabo-musulmano, la cui instabilità si è amplificata nel corso degli ultimi vent'anni a causa di una diffusa conflittualità sia interna ad alcuni Stati, sia transnazionale, generata da fattori di natura economica, politico-sociale e religiosa. La possibilità che alcuni rilevanti fenomeni di natura terroristica possano destabilizzare regioni a noi più prossime se non, addirittura, colpire lo stesso territorio nazionale, rappresenta un chiaro segnale della necessità di partecipare attivamente agli sforzi della comunità internazionale volti a conseguire, mediante l'uso sapiente di tutti gli strumenti a disposizione e nel rispetto delle volontà dei legittimi governi dei Paesi dell'area, migliori condizioni di pace e stabilità regionali.

b. **Il Sahel.** Il Sahel è una fascia di territorio dell'Africa sub-sahariana che si estende tra il deserto del Sahara a nord e la savana del Sudan a sud, e tra l'oceano Atlantico a ovest e il Mar Rosso a est. Essa costituisce una zona di limitato sviluppo economico ove permangono aree di estrema povertà percorse anche da una continua conflittualità di natura religiosa e tribale. La mancanza di strutture statali in grado di tutelare adeguatamente le condizioni di sicurezza interna di questi Paesi rende possibile che da essi si proiettino fattori d'instabilità verso l'area mediterranea, specialmente in termini di migrazioni di massa, di traffici illeciti e di penetrazione di affiliati al terrorismo internazionale. Preoccupano anche le condizioni che favoriscono lo sviluppo e la diffusione di pandemie, sebbene i sistemi di prevenzione e controllo nazionali in atto si siano dimostrati efficaci. L'intervento della Comunità Internazionale potrebbe vedere, anche in questo caso, il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.

c. **Il Corno d'Africa.** Il Corno d'Africa costituisce un'area di tradizionale presenza nazionale, facilitata e stimolata da una vicinanza culturale delle popolazioni locali al nostro Paese e dalla posizione strategica di crocevia dei flussi commerciali marittimi da e verso l'area mediterranea. La stabilità politica e sociale dell'area e la creazione di migliori condizioni di vita per le popolazioni, hanno una significativa rilevanza, sia pure indiretta, per la sicurezza della regione mediterranea,

prevenendo la recrudescenza di fenomeni quali quello della pirateria, riducendo l'emigrazione verso l'Europa e impedendo che nell'area possa trovare terreno fertile l'espansione di gruppi terroristici di matrice religiosa estremista. Come per il Sahel, si tratta di un'area che potrebbe vedere il coinvolgimento attivo dell'Italia in missioni di natura umanitaria o di contributo alla stabilizzazione.

d. **La regione del Golfo Persico**. La regione dei Paesi che si affacciano sul Golfo Persico riveste una particolare importanza strategica, poiché in tale area ancora gravita una quota rilevante della produzione e commercio mondiale di prodotti petroliferi. Alcuni Paesi, inoltre, sono attori attivi e importanti nelle dinamiche che possono influenzare la stabilità dell'area mediterranea e sono partner di rilievo del nostro Paese. Per tali ragioni esiste un interesse nazionale e della comunità internazionale alla stabilità dell'area e a preservare la libertà dei flussi commerciali che ivi si sviluppano.

La sicurezza globale

52. Come membro importante della comunità internazionale con prospettive economiche e interessi politici globali, l'Italia è sia capace, sia desiderosa di esercitare un ruolo di responsabilità a livello internazionale, agendo secondo le sue possibilità per contribuire a garantire la pace e lo sviluppo. In questo sforzo, l'Italia attribuisce fondamentale importanza al ruolo della più vasta comunità internazionale, la quale trova nelle Nazioni Unite l'organizzazione globale di riferimento e nel suo ambito la possibilità di sviluppare azioni congiunte con le organizzazioni multinazionali esistenti. L'Italia è pienamente consapevole che solo un'azione condivisa e partecipata con altre Nazioni può realisticamente condurre agli obiettivi auspicati. Quale conseguenza, l'Italia ha nel tempo sviluppato una profonda interconnessione e, in alcuni casi, interdipendenza con molti Paesi, mantenendo un'estesa rete di relazioni economiche, politico-culturali e militari, anche al di fuori della nostra area regionale.

53. La più ampia sicurezza degli interessi nazionali, dunque, richiede che l'Italia condivida attivamente la responsabilità del processo che è stato avviato dalla comunità internazionale e che è teso a creare migliori condizioni di vita, pace e sviluppo per tutte le popolazioni del mondo. Nell'ambito di un approccio multidimensionale e in accordo alle possibilità e alle priorità, il Paese opererà, quindi, non solo per la salvaguardia degli interessi nazionali, ma anche per la protezione e la tutela delle popolazioni nelle aree di crisi e per lo sviluppo e la promozione di livelli crescenti di sicurezza e stabilità globale.

La politica di sicurezza internazionale e difesa

Interessi e obiettivi nazionali

54. Il fine ultimo della politica nazionale di sicurezza internazionale e difesa è la protezione degli interessi vitali e strategici dell'Italia. Tale obiettivo richiede che sia assicurata la difesa dello Stato e della sua sovranità, che sia perseguita la costruzione di una stabile cornice di sicurezza regionale e che si operi per facilitare la creazione di un ambiente internazionale favorevole. Sebbene multiformi strumenti d'azione intergovernativa potranno essere impiegati dal Governo per il raggiungimento di tali obiettivi, la capacità delle Forze armate di difendere l'Italia e i suoi interessi rimangono centrali.

55. Negli ultimi venti anni, infatti, la partecipazione della Difesa alle operazioni militari multinazionali ha rafforzato il ruolo internazionale dell'Italia, permesso di consolidare le nostre relazioni nell'ambito delle alleanze e di svilupparne di nuove, anche con gli attori emergenti. Un impegno notevole in termini di risorse umane e materiali, pagato anche con un elevato tributo di sangue, in cui le Forze Armate hanno dimostrato di poter operare con successo anche in condizioni ambientali difficili. In piena armonia con l'azione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'azione delle Forze Armate ha quindi consentito di rafforzare, a vantaggio del "Sistema Paese", il ruolo della Difesa quale attore primario nell'ambito della sicurezza internazionale.

56. Come enunciato nelle Linee Guida a questo documento, il ruolo dell'Italia nel mondo è determinato dai nostri interessi vitali e strategici come Nazione e come membro di rilievo della comunità internazionale. In realtà, tali due fattori sono intimamente legati, poiché gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale. Questi ruoli e interessi, inoltre, devono essere visti in relazione al fatto che il Paese è parte integrante del sistema globale nella sua duplice accezione di contributore e di recettore dei limiti e vincoli che il sistema stesso pone.

57. L'Italia è uno dei principali e più rilevanti Paesi europei e un membro fondatore dell'Unione europea. Il nostro futuro sociale, politico ed economico è senz'altro ancorato all'Europa e al suo divenire. I nostri interessi di sicurezza coincidono in larga misura con quelli di altri partner europei ed è pertanto vitale per l'Italia preservare la sicurezza e la stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, obiettivo che è perseguibile garantendo l'efficacia dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica quali strumenti collettivi, politici e militari, in grado di tutelare tale interesse.

58. L'Italia ritiene strategico il rafforzamento della Politica Comune di Sicurezza e Difesa e per questo promuove attivamente un'evoluzione del ruolo dell'Europa secondo dinamiche che prevedano una crescente integrazione di risorse e capacità tra i Paesi membri. In tale ottica, ad esempio, si pone l'azione del Governo per l'ulteriore sviluppo di incentivi e approcci innovativi nella cooperazione di difesa, anche studiando misure fiscali che non provochino distorsioni di mercato che comprendano una riflessione sull'esclusione di alcuni investimenti della Difesa dalle soglie del Patto di crescita e Stabilità. Il legame transatlantico potrà trovare nuova energia da una più stretta intesa tra la dimensione europea della difesa e la NATO, superando le suggestioni che portano ancora a preferire le relazioni bilaterali su quelle multilaterali.

59. Gli interessi nazionali, tuttavia, non sono confinati all'interno dell'Europa: quale economia principalmente di trasformazione, gran parte delle possibilità di sviluppo nazionale dipendono dalla capacità di attirare investimenti stranieri e dal commercio internazionale, cui siamo tributari di

numerose risorse primarie senza le quali le possibilità di sostentamento nazionale e di sviluppo economico sarebbero severamente compromesse.

60. I nostri interessi economici, la nostra storia particolarmente ricca e complessa e la nostra posizione geopolitica ci affidano anche altre responsabilità e opportunità. L'Italia è membro di numerose organizzazioni internazionali ed ha sviluppato plurimi e rilevanti legami di amicizia e cooperazione con molte Nazioni. Quale società aperta, infine, l'Italia influenza ed è influenzata dagli eventi e dalle tendenze globali.

61. Non trascurando la difesa del territorio nazionale, degli spazi marittimi e aerei sovrani, la nostra libertà, la sicurezza dei nostri cittadini e il futuro benessere del nostro Paese, sono dunque dipendenti da una diffusa stabilità mondiale, dall'esistenza di un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone e dallo sviluppo economico globale. Tali condizioni non possono essere disgiunte dalla volontà e dalla capacità nazionale di sapersi collocare all'interno di tale sistema con credibilità e autorevolezza, e dalla partecipazione attiva alla sua preservazione e rafforzamento. La rete di relazioni internazionali, politiche, economiche, tecnologiche e culturali, costituisce, infine, un patrimonio del Paese che non può essere dato come acquisito definitivamente, ma che deve essere costantemente alimentato con scelte lungimiranti e coerenti nel tempo.

62. La nostra capacità e volontà di investire nella sicurezza internazionale, tuttavia, devono tenere conto delle reali possibilità complessive del Paese, delle circostanze economiche e finanziarie e della necessità di avere uno Strumento militare adeguato a soddisfare le prioritarie esigenze di difesa del Paese. Chiare priorità devono quindi guidare le nostre scelte in termini di allocazione delle risorse per l'acquisizione, predisposizione, prontezza e impiego delle forze.

63. Tradizionalmente, il Paese ha gestito la condizione d'incertezza geopolitica predisponendo uno strumento militare equilibrato e caratterizzato da una pluralità di capacità di particolare pregio. E' evidente che le risorse finanziarie sono oggi un ineludibile vincolo a procedere su tale via e che l'Italia non sarà in grado di dare risposta autonoma a tutte le future esigenze di sicurezza e difesa.

64. Il presente Libro Bianco delinea nuovi e realistici obiettivi per la sicurezza internazionale e la difesa che orienteranno in modo innovativo l'azione del Dicastero e favoriranno l'integrazione delle risorse potenzialmente esprimibili da tutti gli attori istituzionali. Come anticipato nelle Linee Guida a questo documento, la nuova struttura di sicurezza e difesa nazionale poggerà su tre pilastri:

- **L'integrazione europea**. La compenetrazione della difesa nazionale con quella di altri Paesi sarà ricercata in primis con i partner dell'Unione europea. Pur comportando una progressiva e accentuata interdipendenza e una condivisione di sovranità, rappresentano una scelta razionale e una priorità politica sia una maggiore integrazione nel settore della sicurezza e difesa, sia lo sviluppo di cooperazioni più strutturate e profonde, sebbene non esclusive, con i Paesi a noi più vicini per interessi, legami storico-culturali e valori di riferimento.
- **La coesione transatlantica**. La comunità transatlantica costituisce il secondo e più ampio cerchio di garanzia della difesa del Paese; la NATO, che ha garantito la pace nella regione Euro-atlantica per quasi sessanta anni, rimane l'organizzazione di riferimento per questa comunità. Nel tempo la NATO è evoluta, assumendo un ruolo più ampio e diverso, ma è nella dimensione della difesa collettiva che essa trova la sua perdurante centralità. Ad oggi, solo l'Alleanza fra nordamericani e europei è in grado di esercitare la dissuasione, la deterrenza e la difesa militare contro qualunque genere di minaccia.
- **Le relazioni globali**. L'Italia, è parte attiva della comunità internazionale e partecipa alle dinamiche d'interrelazione che in tale ambito si sviluppano sia a livello bilaterale sia multilaterale. Riconosce nell'ONU il riferimento principale e ineludibile di legittimazione, in particolare per ciò che attiene alle questioni di sicurezza internazionale.

65. In questa prospettiva e nell'ambito dei domini d'azione illustrati, nei paragrafi successivi saranno esplicitati puntuali elementi di guida per la definizione dei ruoli, delle modalità operative e delle